

**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA**



**TESIS DOCTORAL**

**Con casa al hombro : desplazamiento forzado, política pública y  
ciudadanía, Medellín-Colombia, 1997-2009**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

**John Mario Muñoz Lopera**

Director

Pedro Medellín Torres

**Madrid, 2014**



FUNDACIÓN  
INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN  
JOSÉ ORTEGA Y GASSET

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID  
INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN  
JOSÉ ORTEGA Y GASSET

Programa de Doctorado  
Gobierno, Administración Pública y Políticas Públicas

TESIS DOCTORAL

**Con Casa al Hombro**  
**Desplazamiento Forzado, Política Pública y Ciudadanía.**  
**Medellín-Colombia. 1997-2009**

Doctorando  
John Mario Muñoz Lopera

Director  
Dr. Pedro Medellín Torres

Madrid 2013

*Yo soy Ana Fabricia Cordoba, vi matar  
a mi madre, a mi padre y todos mis hermanos.  
Quedó Arsenio y quedó Fabricia. Acabaron  
con Arsenio porque iba con la verdad.  
Quedó Fabricia, y me mataron mi hijo,  
porque me lo desaparecieron en La Cruz.  
yo conocí mis enemigos y eso no me.. no me..  
(hace un gesto con el cuerpo, como de miedo)  
porque yo con enloquecerme o ponerme a  
llorar en una esquina, no hago nada;  
eso me calienta más el corazón, y  
me da más fortaleza, para seguir luchando  
y hablar de los problemas de nosotros.<sup>1</sup>*

---

<sup>1</sup> Testimonio de una desplazada.

*A mis padres por el apoyo incondicional y por el amor  
silencioso que siempre se anida en sus miradas.  
A mi hermano Juan Carlos y su familia, que me  
Abrigaron en los días fríos, en la bella Madrid.  
A mi bella tejedoras de sueños.  
A mi sobrino que tiene la fuerza que  
anuncia el día que vendrá.  
A todos y cada uno de las mujeres y hombres  
desplazados que luchan por un mañana mejor.  
A Ana Fabricia, la mujer desplazada  
que danzaba con las palabras, la eterna luchadora  
asesinada dos días después de la entrevista:  
¡tanto dolor quedó en mi alma!*

## *Agradecimientos*

A la Universidad de Antioquia por concederme la comisión de estudios, razón por la cual pude estar dedicado tiempo completo al proceso de formación en las clases lectivas, a la lectura de días a alargados de verano y acortados del invierno, en la bella Biblioteca Nacional de España, al proceso de investigación en un tema como el indagado que requiere tiempo, perseverancia y mucha responsabilidad ético-política.

A mi director de Tesis, Doctor Pedro Medellín Torres, la más sincera gratitud, por su lectura seria y rigurosa, por su apoyo durante todo este proceso.

A los profesores del Instituto Ortega y Gasset y la Universidad Complutense de Madrid, por alumbrar el camino con sus reflexiones, textos, clases y conversaciones, legado que permitió desentrañar y tener elementos serios y objetivos a la hora de la deliberación y la escritura. De manera especial los más sinceros sentimientos de gratitud a la Doctora Esther del Campo, por compartir sus conocimientos y su permanente disposición para resolver alguna eventualidad; las letras de gratitud para Miriam Álvaro se quedarán siempre cortas, ya que fue un apoyo permanente durante esta instancia; también agradezco a Lucía Nieto, Julián y José: siempre me hicieron sentir como en casa.

A los lectores de este trabajo, porque ante sus ojos y razonamientos están las palabras, los sentires, los dolores, las angustias de los que han perdido casi todo, pero también los que conservan la esperanza, la resistencia ciudadana y la añoranza por tejer con hilo duro un mañana mejor.

A mis compañeros de Doctorado que con sus experiencias desde diversas latitudes, alimentaron la reflexión académica, cultural y política, permitiéndome crecer en lo compartido y en la diferencia; siempre recordaré esas noches de marcha en la acogedora y deslumbrante Madrid.

A los compañeros del grupo de investigación de la Universidad de Antioquia “Cultura, política y desarrollo social”, dispuestos al diálogo, al debate, a la enseñanza, a la palabra correcta y precisa, en momentos de angustia y desazón, especialmente a Jaime Nieto, que fue un referente muy importante en todo el proceso.

Por último, mis más sinceros agradecimiento a todas las personas desplazadas que me recibieron en sus “casas”, calles, barrios y comunas, compartiendo con sus experiencias, dolores, y angustias, lo vivido en su situación de despojo, desaparición y muerte, y que aun a pesar de esto luchan por volver al lugar de donde sus pensamientos y sus almas no se han ido.

## CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	10
-------------------	----

### PRIMERA PARTE

Contextos y debates conceptuales necesarios para entender la crisis humanitaria en Colombia .....	33
--	----

### Capítulo 1

Migración forzada y desplazamiento forzado en Colombia .....	33
1.1 Conceptualización de migraciones forzadas .....	34
1.2 Globalización y migración forzada .....	38
1.3 Concepto de refugiado.....	40
1.4 Panorama del desplazamiento forzoso en Colombia en el contexto de la globalización.....	43
1.5 El desplazamiento forzado como fenómeno político .....	48
1.5.1 El desplazamiento forzado y las dinámicas bélicas: geografía del conflicto .....	50
1.6 Perfil sociodemográfico de la población desplazada en Colombia.....	57
1.6.1 Tipologías del desplazamiento forzado .....	57
1.6.2 Los motivos de desplazamiento forzado .....	58
1.6.3 Actores responsables del desplazamiento forzado .....	59
1.6.4 Bienes abandonados por la población desplazada .....	60
1.6.5 Características de los hogares de la familia desplazada .....	62
1.6.6 Escolaridad de la población desplazada .....	64
1.6.7 Salud de la población desplazada .....	65
1.6.8 Ocupación e ingresos de la población desplazada .....	66
1.6.9 Condiciones de vivienda de la población desplazada .....	68

### SEGUNDA PARTE

Ciudadanía, política pública incluyente y desplazamiento forzado por el conflicto interno en Colombia: marco para el estudio de caso .....	69
---	----

## Capítulo 2

### Debate teórico sobre ciudadanía. Una apuesta desde la ciudadanía en

<b>resistencia</b> .....	73
2.1 Definiciones mínimas de ciudadanía.....	73
2.2 El concepto de ciudadanía en Marshall.....	75
2.3 Ciudadanía: la discusión entre lo individual y lo colectivo o entre lo público y lo privado .....	76
2.4 La ciudadanía, una lucha por el reconocimiento .....	92
2.5 La ciudadanía vista desde la tradición democrática .....	99
2.6 Ciudadanía: puesta en el escenario como un derecho universal.....	103
2.7 Ciudadanías en resistencia: una lucha política por el reconocimiento de derechos .....	106
2.7.1 Algunos antecedentes teóricos de la resistencia .....	107
2.7.2 Resistencias ciudadanas: expresiones ciudadanas en contextos de violencia prolongada.....	112

## Capítulo 3

### La dimensión política de las políticas públicas. Una aproximación al enfoque

<b>mixto o incluyente</b> .....	121
3.1 Políticas públicas. Aproximación a una definición mínima.....	124
3.2 Política y políticas públicas: ¿encuentros y desencuentros? .....	129
3.3 Políticas públicas. Aproximaciones a algunos enfoques .....	131
3.3.1 Las teorías centradas en la sociedad .....	132
3.3.2 Las teorías centradas en el Estado.....	132
3.3.3 Teoría mixta o incluyente .....	133

## Capítulo 4

### Política Pública para la población en situación de desplazamiento forzado por el conflicto armado en Colombia: aproximaciones a su implementación

.....	140
4.1 Política pública de prevención, atención, protección y estabilización socioeconómica de la población en situación de desplazamiento forzado ...	140
4.2 Elementos claves de la política pública de desplazamiento forzado .....	143
4.2.1 La prevención.....	144
4.2.2 Atención humanitaria .....	144
4.2.3 Restablecimiento .....	147
4.3 La Corte Constitucional y la jurisprudencia sobre desplazamiento forzado .....	148
4.4 La función institucional en relación con la política pública .....	153
4.4.1 ACNUR (Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados) .....	155

4.4.2 CODHES (Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento) .....	156
4.5 Apuntes mínimos sobre algunos sectores de la política pública de la población en situación de desplazamiento forzado .....	157
4.5.1 Acceso a vivienda .....	158
4.5.2 Generación de ingresos.....	162
4.5.3 Acceso a tierras .....	165
4.6 Antioquia, territorio de desarraigo y de acogida: expresión regional del conflicto en Colombia .....	170
4.6.1 Rutas y características de la población desplazada .....	173
4.6.2 Casos representativos de desplazamiento forzado en el Oriente antioqueño .....	174
4.7 Políticas públicas del departamento de Antioquia y el municipio de Medellín para la población en situación de desplazamiento forzado .....	180
4.7.1 La Ordenanza 06 de 2006 en Antioquia, por cual se crea la política pública departamental para la población desplazada .....	182
4.7.2 El Acuerdo 049 de 2007 por el cual se crea la política pública para la población desplazada en el municipio de Medellín.....	183

### TERCERA PARTE

Estudio de caso: expresiones de resistencia ciudadana en el marco de la política pública. La población desplazada por el conflicto armado, comunas 3, 8 y 13 del municipio de Medellín-Colombia.....	189
--	-----

### Capítulo 5

Caracterización de las comunas 3, 8 y 13 de Medellín. Asentamientos de población en situación de desplazamiento forzado, buscando un refugio en contextos de violencia .....	191
5.1 Medellín: cambios, desigualdades y esperanzas .....	191
5.2 Medellín: violencia y urbanización del conflicto .....	194
5.2.1 El proyecto paramilitar y el reposicionamiento de la insurgencia en la ciudad.....	197
5.2.2 Desmovilización paramilitar en Medellín y los “nuevos” escenarios de micropoderes. Una confrontación por el control y el poder en la ciudad. ....	200
5.3 Caracterización de la Comuna 3.....	203
5.3.1 Aspectos sociodemográficos .....	208
5.3.2 Asentamientos de la población desplazada.....	212
5.3.3 La población desplazada y el conflicto urbano .....	216
5.4 Caracterización de la comuna 8.....	219
5.4.1 Aspectos sociodemográficos .....	223
5.4.2 Asentamientos de la población desplazada.....	227
5.4.3 La población desplazada y el conflicto urbano .....	230



5.5 Caracterización de la comuna 13 .....	232
5.5.1 Aspectos sociodemográficos .....	237
5.5.2 Asentamientos de la población desplazada.....	240
5.5.3 La población desplazada y el conflicto urbano .....	242

## Capítulo 6

### **Desplazamiento forzado: una causa de la guerra o un mecanismo de esta para apoderarse de la tierra y tener control social y político. ¿Qué hay de cierto en los discursos justificatorios de la guerra?** .....

245

6.1 Formas de control de los grupos armados: silenciamiento a través del terror .....	246
6.2 Explicaciones sobre las causas de desplazamiento forzado por el conflicto armado interno en Colombia e intereses de los actores armados .....	257
6.3 Llegada a la ciudad de la población en situación de desplazamiento forzado: violencia urbana, rupturas familiares y pérdidas socioculturales y organizativas .....	274

## Capítulo 7

### **Políticas públicas para la población en situación de desplazamiento forzado.**

#### **El resultado de una lucha por los derechos** .....

286

7.1 Acciones de la población en situación de desplazamiento forzado: un paso para el reconocimiento de los derechos en el marco de la política pública ..	287
7.2 Tejiendo poder desde la organización, lucha por los derechos en el marco de la política pública .....	290
7.3 Movilizaciones, protestas y tomas: despertar de la oscuridad y el silencio o la necesidad de ser escuchados.....	305
7.4 Cumplimiento de la política pública, un problema de voluntad política o formas de control social y legal de la población desplazada .....	309
7.5 Defensa de la política pública por parte de la Corte Constitucional y de organismos de derechos humanos y ayuda humanitaria: venciendo el silencio y el aislamiento .....	316

## Capítulo 8

### **Expresiones de resistencias ciudadanas: tejiendo poder desde la dignidad, una apuesta política en contexto de violencia prolongada.....**

322

8.1 Expresiones de resistencia ciudadana: una lucha por el reconocimiento de derechos .....	325
8.1.1 Desplazarse, huir o fugarse y la lucha por la visibilización y el reconocimiento como expresión de resistencia ciudadana .....	327

8.1.2 Organización, trabajos colectivos y comunitarios como expresiones de resistencia ciudadana .....	334
8.1.3 Denuncias nacionales e internacionales como formas de resistencia ciudadana.....	338
8.1.4 Acciones de resistencia frente a los actores del conflicto.....	341
8.1.5 Formas alternas de manifestar la resistencia ciudadana .....	345
8.2 Tejiendo poder desde la dignidad. Expresiones de resistencia ciudadana, fortalecimiento y consolidación de la lucha por los derechos.....	347
8.2.1 Acciones legales y estrategias de negociación con el Estado. Consolidación de los procesos organizativos.....	348
8.2.2 La concientización como una forma de cualificar las expresiones de resistencia ciudadana .....	352
8.2.3 La dignidad, una expresión de resistencia ciudadana en contextos de exclusión .....	354

<b>CONSIDERACIONES FINALES. Ciudadanías en resistencia, una lucha por las políticas públicas y la participación de la población desplazada.....</b>	<b>357</b>
---	------------

<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>372</b>
--------------------------	------------

<b>RESUMEN EN INGLÉS.....</b>	<b>393</b>
-------------------------------	------------

<b>ANEXOS .....</b>	<b>416</b>
---------------------	------------

## INTRODUCCIÓN

La investigación que presentamos como tesis doctoral, **Con Casa al Hombro. Desplazamiento Forzado, Política Pública y Ciudadanía. Medellín-Colombia. 1997-2009**, es el resultado de la convergencia de diversos factores. Por lo anterior, la reflexión sobre el desplazamiento forzado no solo tiene que ver con un requisito académico para optar al título de Doctor en Gobierno y Administración Pública, sino que está atravesada por compromisos personales, académicos, políticos y éticos.

El interés por este tema del desplazamiento forzado tiene varias aristas: una inclinación personal, que tiene que ver con experiencias de desplazamiento vividas dentro del núcleo familiar extenso, ya sea por el desplazamiento producto del conflicto armado, o por el desplazamiento económico, del campo a la ciudad, en busca de alternativas labores. Igualmente, la cercanía con el tema se desprende de procesos de acompañamiento y capacitación a la población desplazada, en los que se participó a través de la Asociación Campesina de Antioquia (ACA) y de otras organizaciones de base, durante varios años, además de la participación en diferentes trabajos investigativos que versan sobre este tema. También se han presentado ponencias en eventos internacionales, tales como el Segundo Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP-IUIOG, realizado en Madrid (España) en septiembre de 2011. Así mismo, en Medellín (Colombia), en el mes de octubre del mismo año participé en el Seminario Internacional sobre Acciones colectivas, Resistencias Ciudadanas en América Latina; un mes después, en noviembre, me fue aprobada la ponencia en el Congreso de Investigadores en el Instituto Gino Germani, en la ciudad de Buenos Aires (Argentina). Estas ponencias, más otras que se han presentado en los últimos años, dan cuenta de la reflexión que se ha venido realizando sobre el tema de investigación del trabajo doctoral. En términos investigativos también, hemos tenido preguntas sobre las consecuencias del conflicto armado en Colombia y sus repercusiones en la

población civil; tema sobre el cual ya se han realizado algunas publicaciones. Las preocupaciones académicas, además, giran en torno al tema de la ciudadanía, la resistencia ciudadana y las políticas públicas, reflexiones sobre las que se han hecho algunos trabajos, particularmente con las comunidades de paz en Colombia.

Estas preocupaciones se acrecentaban cada vez más al ver el incremento acelerado de la población desplazada en las principales ciudades colombianas, y la mirada impávida del gobierno nacional y de las adiministraciones locales frente a este drama.

En esta memoria pretendemos dejar lo más claro posible la carta de navegación que ha orientado esta tesis, ya que acudir a la reconstrucción del proceso de la investigación permite no solamente dejar explicitados los diversos momentos que se tuvieron en cuenta para el curso del trabajo, sino que sirve de bitácora para que los lectores del mismo tengan claro el horizonte de la reflexión que se pone a su consideración. Aunado a esto, la reconstrucción de la memoria se convierte en sí misma en un insumo muy importante para futuras reflexiones que giren el torno a intereses investigativos similares, permitiendo de esta forma alimentarse de los procesos que ya fueron llevados a cabo, y retomando elementos que pueden ser importantes para otras indagaciones. Igualmente, la memoria permite una mirada autocrítica del trascurso del fenómeno indagado, posibilitando aprendizaje y retroalimentación de la permanente y siempre provocativa formación académica.

A propósito de la reflexión de Galeano cuando afirma que “la recontrucción reflexiva del camino seguido permite responder a la pregunta sobre *cómo* se lograron los resultados y por lo tanto fundamentarlos, construir credibilidad, y contar con una carta de navegación, para otros investigadores” (2007: 37), es importante advertir que el tipo de investigación que se asumió para este trabajo, como lo veremos en detalle más adelante, permite un ir y venir permanente. Por lo tanto, no está signado por cortes cronológicos rígidos; al

contrario, permite desplazarse sin estas amarras de lo predefinido. Pero esto no significa improvisación en el proceso investigativo.

La memoria se presenta en dos momentos: por un lado, la importancia del tema en términos de problema de investigación, recalcando lo relevante y lo innovador del mismo, en relación con las distintas reflexiones que se han elaborado desde los diversos y variados análisis académicos. Igualmente, el marco epistemológico que se asume, fuera de ser innovador frente a los trabajos que se han desarrollado en relación al objeto de estudio, permite abrir nuevas aristas para futuras investigaciones que versen sobre estas reflexiones teóricas.

### **Acerca de la importancia del tema de investigación.**

La historia política de Colombia ha estado atravesada por un contexto de reiterativas confrontaciones bélicas. Estas disputas han tenido diversos intereses: separatistas, partidistas, de insurrecciones, asociadas al narcotráfico, por el control territorial, luchas contrainsurgentes, entre otras. Muchas veces se da una interrelación de varios actores y lógicas de confrontación en un mismo momento histórico y temporal; es decir, se superponen y/o cambian los intereses de las partes enfrentadas de acuerdo con los poderes y las dinámicas de la confrontación.

En esas confrontaciones tienen lugar violentos procesos de despojo y de expulsión que afectan principalmente a la población indígena, negra y campesina. Este pareciera ser el mecanismo de adecuación a las necesidades de producción y acumulación que el capitalismo impone, y a las estrategias de dominación de los diversos sectores que se disputan el poder. Lejos de obedecer a un modelo de desarrollo pensado en función de los intereses de la nación colombiana, los movimientos migratorios —la mayoría de ellos involuntarios y violentos— obedecen a las necesidades e intereses de quienes han detentado el poder político y el poder sobre la tierra, y a los intereses de capitales nacionales y transnacionales.

De esta situación da clara muestra la llamada época de La Violencia, en el periodo 1946-1958, la cual significó el despojo y la expulsión de cerca de dos millones de colombianos, quienes debieron dar paso a las necesidades de tierra del modelo agroindustrial que empezaba a gestarse, y fueron objeto de las persecuciones, odios y violencias de los grupos armados “legales” e ilegales que actuaban en nombre de los partidos Conservador y Liberal de la época (Bello, 2004: 2).

Si bien esta disputa “termina” con los acuerdos del Frente Nacional,<sup>2</sup> no se da una paz duradera, ya que en la década del sesenta entran en la escena de la guerra los grupos insurgentes como las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y el Ejército Popular de Liberación (EPL), influenciados por la Revolución Cubana en América Latina, y como muestra de inconformidad ante los acuerdos de las élites políticas que estaban en el poder.

Los orígenes de la guerra interna en el país se remontan a esa década, en la que surgieron los grupos armados de izquierda y se inició un prolongado conflicto armado que en los años más recientes ha cobrado fuerza, se ha extendido por casi todo el territorio nacional y ha afectado de manera notoria la vida económica, social y política del país (Zuluaga, 2004: 1).

Esta confrontación bélica se hace mucho más intensa en las décadas del ochenta y el noventa. Por un lado, por el fortalecimiento, copamiento y expansión de la insurgencia en buena parte del territorio nacional; por otro, por el poder del narcotráfico y sus encuentros y desencuentros con los grupos armados ilegales, con la fuerza pública y con algunos políticos.

Sin embargo, el endurecimiento de la confrontación armada en el país se da a partir de mediados de la década del noventa, con el surgimiento de empresas

---

<sup>2</sup> El Frente Nacional fue un acuerdo que realizaron los partidos políticos Liberal y Conservador para poner fin a la confrontación bélica partidista. El acuerdo estuvo vigente entre 1958 y 1974, y consistía en la rotación del poder cada cuatro años entre estos dos partidos. Durante ese lapso no fue posible que otras fuerzas políticas entraran en la escena política nacional.

de vigilancia privada de los grandes ganaderos, terratenientes y empresarios, llamadas Convivir, cuyo argumento era salvaguardar el interés de la clase adinerada del país, que era extorsionada de manera constante por los grupos insurgentes.

En el panorama del conflicto armado en el país,<sup>3</sup> se pueden ubicar grupos que están en una disputa por el poder político y económico (insurgencia, paramilitares, narcotráfico y la fuerza pública), y que libran una confrontación por el control territorial de lugares estratégicos, no solo por la lógica de la guerra, sino por el cultivo y las rutas de distribución de cocaína y otras drogas, y por el diseño y desarrollo de macroproyectos como el canal interoceánico, varias hidroeléctricas, los cultivos de palma africana, etc.

En este contexto empieza en la década del ochenta un “nuevo” ciclo de violencia en la historia del país, quizá uno de los más sangrientos y demenciales, y el que ha dejado un mayor número de personas desplazadas de manera forzosa.

Precisamente esta población, en su mayoría campesina, indígena y afroamericana, es la que más ha sufrido las consecuencias de esta guerra, pues han sido obligados a huir de sus sitios de origen, a dejar sus tierras y todas sus dinámicas socioculturales para empezar una “nueva” vida en el desasosiego y en medio de la lucha por el reconocimiento como ciudadanos de derechos.

El desplazamiento forzado por el conflicto en Colombia representa no solo la agudización del conflicto armado en el país sino también una verdadera crisis humanitaria: esta confrontación bélica ha dejado más de cuatro millones de desplazados, al igual que una alarmante cantidad de asesinatos, masacres,

---

<sup>3</sup> La preocupación académica e investigativa sobre el conflicto armado en Colombia ha sido muy prolífera. Véanse: Camacho, 1991, 1997, 1999; Vargas Velásquez, 1999; Zulúaga, 2004; Arocha, 1998; Cubides, 1998; Alonso, 1997; Deas, 1999; De Sousa Santos, 2001; Gutiérrez, 2006; Jaramillo, 1998; Leal, 1999; Montenegro, 2001; Papacchini, 1997; Pécaut, 1987, 1999, 2008; Pizarro, 1996; Posada, 2002; Rubio, 1999; Sánchez, 1987; Uribe, 2003; Valenzuela, 1994; González, 1989; Guzmán, 1994; Kalyvas, 2001; Sarmiento, 1995, 2001; Romero, 2003; Ortiz, 2001; Ramírez, 2002; Angarita, 2001; Nieto, 1999; Rangel, 2005; Corporación Nuevo Arco Iris, 2010; González y Bolívar, 2003; García, 2006; Garay, 2009.

desaparecidos, y 5,5 millones de hectáreas de tierra que los diversos actores del conflicto le han usurpado a esta población.

El desplazamiento forzado en Colombia ha sido estudiado por diversas entidades académicas e instituciones, las cuales aportan teóricamente a la comprensión de este fenómeno. Los análisis se enfocan en diferentes dimensiones del desplazamiento, y permiten construir un estado del arte en relación con esta problemática que ha generado cambios en la estructura social, política, cultural y económica del país; precisamente la diversidad de esos cambios explica la amplia producción académica que se ha dado sobre el tema.<sup>4</sup>

En las publicaciones en materia de desplazamiento se ubican producciones no solo de académicos asociados a centros de educación sino también de instituciones públicas, organizaciones sociales, consultores, entre otros, los cuales han ampliado la producción teórica.<sup>5</sup>

En efecto, el tema del desplazamiento forzado por el conflicto armado en Colombia, como lo demuestran muchos balances o estados del arte, ha sido poco trabajado desde la perspectiva de la ciudadanía, y menos se han realizado análisis desde las expresiones de resistencia ciudadana.

Con esta investigación que se presenta pretendemos iniciar una discusión sobre otra perspectiva no solo de concebir la ciudadanía, sino de abordar el análisis del desplazamiento forzado por el conflicto armado; el marco de análisis será la lucha de esta población por el cumplimiento y la defensa de las políticas públicas. Los pocos estudios que se han elaborado al respecto plantean la

---

<sup>4</sup> Entre la abundante bibliografía sobre el tema del desplazamiento, véanse: Codhes, 1997, 1998, 2000, 2005, 2007; Fajardo, 1985, 2000, 2005, 2006; Flórez, 1999; Franco, 1989; Garay, 2005; García, 1999; García, 1996; Giraldo, 1997; Guevara, 2002; Lozano, 2006; Machado, 1999; Madarriaga, 2006; Medina, 1998; Organización de Naciones Unidas, 1998; Osorio, 1999, 2000, 2007; PNUD, 2003, 2005, 2008; Procuraduría General de la Nación, 2007; Red de Solidaridad Social, 2001; Romero, 1998; Uribe, 2000; Vargas, 1992; Villa, 1993, 2004, 2007, 2008; Naranjo, 1997, 2004, 2009; Bello, 2003; Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, 2004, 2008, 2009; Corte Constitucional, 2001, 2002, 2007; ACNUR, 2004, 2006, 2009; Delgado, 1995; Conferencia Episcopal, 1995, 2006; Defensoría del Pueblo, 2002, 2005.

<sup>5</sup> Para mayor claridad de los diversos estudios que se han realizado sobre el tema del desplazamiento forzado por el conflicto armado en Colombia, véase el anexo 1.



pérdida de los derechos que sufre el ciudadano al ser desplazado. La idea que se desarrolla en esta investigación es que si bien esta pérdida eventualmente puede ser cierta, lo que se ha configurando en muchas organizaciones, e incluso en expresiones individuales, son unas acciones de resistencia ciudadana frente a los actores del conflicto en contextos de violencia prolongada, en los cuales están tratando de rehacer sus proyectos de vida, están participando desde diversas formas organizativas en la construcción y la defensa de las políticas públicas, y están reivindicando sus derechos a través de la expresión de ciudadanía, como sucede cuando visibilizan sus problemáticas por medio de movilizaciones constantes y tomas de los espacios públicos u otras instituciones, actos simbólicos, entre otros. La población que sufre el desplazamiento también busca apoyo por fuera de esa ciudadanía institucionalizada o domesticada en el marco del Estado-nación, haciendo que sus denuncias y demandas lleguen al plano internacional para que los organismos internacionales de derechos humanos le hagan un llamado al Estado colombiano por su descuido en la protección de esta población, cuya situación está catalogada como una crisis humanitaria en el segundo país del planeta, después de Sudán, con mayor número de población en situación de desplazamiento forzado por el conflicto armado. En esta medida, el objeto de estudio indaga por esas formas de expresión de ciudadanía poco visibilizadas, aceptadas o reguladas por los mecanismos tradicionales de participación, para tratar de mostrar que a pesar de, o precisamente por, vivir de manera tan precaria y en una verdadera crisis humanitaria, esta población quiere reivindicar que la vía para lograr la atención del Estado y el ejercicio de lo político son las formas de resistencia que tienen como base la organización y las expresiones ciudadanas; el referente de estas luchas son las políticas públicas.

En síntesis, el objetivo principal de la reflexión fue analizar las expresiones de resistencia ciudadana de las comunidades en situación de desplazamiento forzado por el conflicto armado, inscriptas en la lucha por la elaboración, inclusión y defensa de la política pública. En este sentido, esta investigación

pretende resolver preguntas tales como estas: ¿El conflicto armado en Colombia se da por una disputa y una tensión ideológica? ¿Es el desplazamiento forzado por el conflicto armado en Colombia una estrategia de la guerra para apoderarse de la tierra y tener control territorial y social? ¿El conflicto armado en Colombia y el desplazamiento forzado que este genera está creando otra geografía del conflicto en el país? ¿Ha sido eficaz y efectiva la política pública gubernamental para atender a la población desplazada por el conflicto armado, o ella ha sido una forma de control y silenciamiento? ¿La política pública para la atención a la población en situación de desplazamiento forzado por el conflicto armado fue una iniciativa del gobierno o, por el contrario, obedece a la presión y movilización de estas comunidades por tener un marco normativo que los ampare? ¿Es relevante el papel que ha jugado la Corte Constitucional y la comunidad internacional, o han sido simple espectadores? ¿La lucha ciudadana por la política pública ha fortalecido a las comunidades desplazadas? ¿Las formas organizativas y las acciones colectivas de las comunidades desplazadas posibilitaron la inclusión de estas en la agenda estatal para que fueran tenidas en cuenta como actoras políticas? ¿Puede gestarse el proceso de construcción de ciudadanía en contexto signados por la violencia y la exclusión? ¿Con las luchas ciudadanas de los desplazados podemos estar en presencia de un nuevo actor social y político? ¿Fueron efectivos las estrategias de movilización y los actos simbólicos de resistencia ciudadana que desplegaron las comunidades desplazadas en la reivindicación de derechos? ¿Con las luchas de resistencia ciudadana de la población desplazada y su forma de manifestarla podemos estar en presencia de una manera distinta de concebir la ciudadanía? ¿El problema del desplazamiento forzado se resuelve con la política pública o con la finalización del conflicto armado en el país?

Estas preguntas son las que orientaron el proceso investigativo; se buscó dar respuesta a las mismas en el desarrollo del trabajo, y de manera concreta en las conclusiones.

## **Acerca del diseño metodológico**

Los estudios e investigaciones sobre la situación del desplazamiento forzado en Colombia, en su mayoría han estado caracterizados por metodologías que en muchos casos abordan el problema desde perspectivas que se han quedado en cuantificar ciertos aspectos de la problemática: número de familias desplazadas, lugar de origen, actor armado que obliga al desplazamiento, total de hombres, mujeres y niños desplazados, entre otros aspectos de este fenómeno. Si bien por un lado esta perspectiva ha permitido vislumbrar en términos estadísticos la magnitud del problema del desplazamiento forzado en Colombia, por el otro no ha posibilitado la comprensión de su complejidad en relación con la particularidad de los contextos y escenarios de esta problemática social, ni ha permitido conocer la valoración que hace la población desplazada de sus experiencias, vivencias, representaciones e imaginarios, frente a este problema que cotidianamente le aqueja.

La falta de una perspectiva más cualitativa ha dificultado una lectura crítica de esta situación social que permita una mayor comprensión de las alternativas y posibilidades de la población desplazada en relación con las acciones que se han emprendido para buscar la reivindicación de sus derechos.

Por lo anterior, se hace necesario realizar una reflexión desde un enfoque cualitativo que permita ubicar el origen sociopolítico del problema y el contexto de crisis humanitaria y de guerra que lo genera, para comprender cuáles son las dinámicas y la complejidad del fenómeno, y para visibilizar y potenciar las diferentes acciones y manifestaciones que se han realizado en torno a la búsqueda de la transformación de este problema social.

Es necesario, además, abarcar impactos sociopolíticos y culturales, junto con las situaciones de injusticia social, de violación de derechos humanos y de la desintegración de las redes sociales y políticas; asuntos todos que subyacen en

la expresión del conflicto armado que vive el país.<sup>6</sup> Al lado de los impactos, como correlato, también es necesario destacar las potencialidades, detectar el acervo político y cultural que tienen las comunidades desplazadas, para realizar acciones que favorezcan la restitución de sus proyectos de vida con miras a establecer

El desarrollo de capacidades locales, que permitan a la población en general, hacerse cargo tanto de su propio desarrollo como del mejoramiento de la calidad de los servicios y el fortalecimiento de las políticas, planes y programas, de acuerdo al papel que cada instancia, miembro o sujeto tiene en la sociedad (Carreño, 2002: 40).

Por tal motivo, el presente trabajo tiene como diseño metodológico un enfoque cualitativo, pues este permitirá abordar el problema del desplazamiento forzado en Colombia: el caso de la población en condición de desplazamiento por el conflicto armado en las comunas 3, 8 y 13 de Medellín-Antioquia entre 1997 y 2007, reconociendo las voces de los actores, el significado, el sentido, la pertinencia y la efectividad de sus acciones, en relación con la lucha ciudadana por sus derechos, en el marco de la política pública.

Así mismo, se busca que estrategias como el estudio de caso, la entrevista semiestructurada, los talleres, el rastreo documental y la utilización del software Atlas ti, permitan la generación de datos flexibles y sensibles al contexto social en que se produce el desplazamiento forzado, posibilitando de esta manera la comprensión de la complejidad de este fenómeno social en Colombia, las causas que dan origen al mismo y las diversas características que constituye esta realidad. De allí que —y como característica del enfoque cualitativo— la solidez del presente estudio radica en el conocimiento que se adquiere acerca de la dinámica de los procesos sociales, del cambio y del contexto social y de la habilidad para abordar preguntas en relación con cómo, por qué y para qué, en procura de analizar la incidencia de las expresiones ciudadanas de la población en situación de desplazamiento forzado por el conflicto armado colombiano en la lucha por la política pública.

---

<sup>6</sup> Para una ampliación sobre este punto de vista véase Castaño (1998).

Si bien definir la investigación cualitativa depende de la perspectiva y la tradición seleccionada entre las múltiples y muy diversas representaciones de la realidad, cabe resaltar que el enfoque cualitativo propuesto para el presente estudio puede proveer una más profunda comprensión del fenómeno social, toda vez que entra y explora territorios como los de la experiencia interna, el lenguaje, los significados culturales o las formas de interacción social. De allí la corresponsabilidad entre los rasgos más característicos de la investigación cualitativa y los objetivos específicos del presente estudio, pues al pretender analizar *las causas que dieron origen al desplazamiento forzado por el conflicto armado interno en Colombia, la lucha en el proceso de formulación, implementación y seguimiento de la política pública para la población en situación de desplazamiento forzado, y las expresiones ciudadanas de estas comunidades por la reivindicación de sus derechos*, se enfatiza en la importancia del contexto y de los procesos; y al querer conocer en las comunas 3, 8 y 13 de Medellín-Antioquia cuáles han sido las expresiones ciudadanas de la población en situación de desplazamiento forzado en el marco de la política pública, se hace hincapié en los significados e interpretaciones; todo ello a la luz de una estrategia inductiva y hermenéutica.

### **Proceso de investigación cualitativa<sup>7</sup>**

En el proceso de investigación cualitativa, la realidad social es concebida como una construcción social, y como tal se convierte en el resultado de un proceso interactivo en el que participan los miembros de un grupo para negociar y renegociar la construcción de esa realidad (Bonilla y Rodríguez, 1997); en esa medida, las diferentes percepciones, experiencias, vivencias, imaginarios, representaciones, sentidos y sentires que las personas tienen de un contexto determinado hacen parte del proceso de conocimiento de la realidad.

La investigación cualitativa surge como un cuestionamiento a las formas tradicionales de hacer investigación en las ciencias sociales y humanas, cuyos métodos de acercamiento a la realidad reducían sus aspectos a cuestiones

---

<sup>7</sup> Para una apreciación más amplia del diseño metodológico véanse los anexos.

cuantificables, desconociendo que la realidad no es solo aquella empírica, cuantificable, objetiva, sino también subjetiva, vivida, perceptible, interpretable, relacional y comprensible. Por ello es necesario hacer evidente que la relación entre lo objetivo y lo subjetivo de la realidad social en la investigación cualitativa trasciende en la medida que se reconoce una mirada más amplia, no reduciéndose solo a la realidad natural, sino mirando también aquella construida por hombres y mujeres a través de sus relaciones y su cultura, reconociendo así que la realidad social se construye por leyes culturales que cambian históricamente, y que ningún método garantiza que las relaciones sociales sean adecuadamente percibidas, a menos que el investigador tenga una formación integral que le permita pensar e interpretar la realidad a partir de sus parámetros históricos y culturales (Bonilla y Rodríguez, 1997).

La principal característica de la investigación cualitativa es buscar acercarse a la realidad social desde la mirada de la población con la cual se realiza el estudio; es decir, partir de la percepción que tienen los sujetos de su propio contexto (Bonilla y Rodríguez, 1997). Es así como este enfoque de investigación busca abordar el conocimiento de los problemas sociales a partir de las percepciones, las subjetivaciones que las personas tienen del contexto social, económico, político y cultural en el cual viven.

La investigación cualitativa no parte de supuestos derivados teóricamente, sino que busca conceptualizar sobre la realidad con base en las percepciones, los conocimientos, las actitudes y los valores que guían el comportamiento de las personas estudiadas.

El tipo de datos que genera una investigación cualitativa hace referencia a la información de orden descriptivo que remite a las propias palabras de las personas, habladas o escritas, y a la conducta observable (Taylor y Bogdan, 1992); por consiguiente, se requiere investigar desde la realidad vivida y sentida de la población bajo una visión amplia, donde todas las categorías son susceptibles de investigar.

La investigación cualitativa busca generar una relación horizontal y logra denotar que en la medida que se investiga, el investigador reconoce que hace parte de esa realidad estudiada y es investigado a su vez por la población con la cual interactúa, lo que genera una nueva dinámica en el proceso de conocimiento, concibiendo una relación sujeto-sujeto, una construcción conjunta de conocimiento. En el diálogo del investigador cualitativo con el investigado, el primero no debe despojarse del conocimiento y de las habilidades que se derivan de su formación académica. El problema de relacionarse en pie de igualdad con las comunidades estudiadas no se resuelve mediante la negación del conocimiento y de la identidad del investigador, sino mediante la forma en que logre reflexionar sistemáticamente con el sujeto estudiado sobre las dimensiones cognitivas e interpretativas del asunto que se investiga (Bonilla y Rodríguez, 1997).

### **Estrategias de generación de la información**

En la investigación cualitativa, lo que determina el diseño de las estrategias metodológicas para generar información son las dimensiones y propiedades de la realidad, o del problema social en estudio. Las estrategias metodológicas le deben permitir al investigador acercarse, detectar, describir, analizar y validar críticamente la problemática social que se estudia.

Una de las principales características de las estrategias cualitativas hace referencia al conjunto de técnicas y herramientas que facilitan la generación de la información. Estas estrategias son diseñadas teniendo en cuenta los objetivos del proyecto de investigación, la postura epistemológica de la propuesta y las características de la población con la cual se realizará el estudio.

Las técnicas de generación y validación de la información que fueron abordadas durante este proceso investigativo son las siguientes:

## **Estudio de caso**

Para el presente estudio se abordó como estrategia metodológica el estudio de caso, puesto que se considera que este permitirá la descripción y la interpretación de la realidad a partir de la identificación de particularidades y patrones recurrentes en el problema social estudiado.

Al igual que otras estrategias metodológicas para la generación de la información cualitativa, el estudio de caso sirve para propósitos tanto exploratorios como descriptivos y explicativos, y además puede contribuir a la construcción, mejora o desarrollo de perspectivas teóricas rigurosas.

El estudio de caso le permite al investigador alcanzar mayor comprensión y claridad sobre un tema, un fenómeno o una población en particular, y conocer aspectos esenciales de la situación o realidad en estudio: aquello que constituye lo esencial, los hechos o aspectos de los cuales depende toda una estructura más general. A partir de esta herramienta se pueden comprender las dinámicas de las situaciones que se analizan y, al centrarse en la particularidad, construir un saber en relación con ella, al tiempo que le permite reconocer en la singularidad una perspectiva privilegiada para el conocimiento social.

Dado que en este estudio se pretendió un acercamiento a la dimensión sociopolítica del desplazamiento forzado en Colombia, se apela al carácter holístico del estudio de caso para conocer tanto *las causas que dieron origen al desplazamiento forzado por el conflicto armado interno en Colombia* como lo que ha acontecido con la política pública desde su formulación hasta la puesta en marcha, al igual que *las expresiones ciudadanas en resistencia de la población en situación de desplazamiento forzado*.

## **La entrevista**

La entrevista es una técnica conversacional que en un proceso de investigación cualitativa permite generar información a partir del encuentro cara a cara entre el investigador y la población que hace parte del estudio. El diálogo se convierte



en la estrategia fundamental durante la entrevista, y se espera que mediante este se pongan en escena los pensamientos, opiniones y expresiones en relación con el tema de estudio. En el diálogo de la entrevista están presentes los esquemas interpretativos de ambos sujetos, y aparecen enunciados que expresan un tipo de relación interpersonal que se da entre ambos. En su análisis de la interacción social, Schultz habla de la relación “cara a cara”, y hace hincapié en el incremento del conocimiento del otro, que se va dando en este tipo de relación (Frutos, 1998).

Autoras como Susana Frutos (1998) reconocen que la entrevista es ante todo un diálogo que se desarrolla según algunos parámetros: cierto acuerdo o convención entre ambos participantes (encuadre); cierta previsión por parte del investigador acerca de las condiciones que deben cumplirse para que la entrevista sea válida metodológicamente; cierto diseño previo que incluye marco, objetivos y límites de la utilización de este instrumento metodológico.

Como estrategia de investigación para la generación de información cualitativa, la estructura de la entrevista responde al diseño de unos momentos que permitirán intencionar la profundización en la construcción de la información con la población que hace parte del estudio.

Para el caso de este estudio, el cual tiene como objeto (como ya se ha indicado) *conocer las expresiones de ciudadanía en resistencia de la población en situación de desplazamiento forzado, en el marco de la estructuración y defensa de la política pública, el caso de las comunas 3, 8 y 13 del municipio de Medellín-Colombia*, se buscó hacer relevante la construcción que hacen las personas de su vida diaria, puesto que el mundo social no es un hecho dado sin problematizar, sino que se construye activamente por las personas en su cotidianidad.

### **Entrevista en profundidad**

La entrevista cualitativa en profundidad se centra en el saber o en la opinión personal de la población que hace parte del estudio en la medida en que dicha opinión pueda ser representativa de un conocimiento cultural más amplio. En

este sentido las entrevistas en profundidad son el instrumento más adecuado cuando se han identificado informantes o personas clave de la comunidad conocedora de una problemática determinada. Dada la posición que ocupan, la edad o la experiencia que tienen, estos informantes son definidos como “conocedores o expertos”, por lo cual puede considerarse que sus opiniones son representativas del conocimiento cultural compartido por un grupo determinado.

En consecuencia, puesto que va dirigida a un individuo concreto, caracterizado y señalado previamente por haber tomado parte de la situación o experiencia definida, permitirá estudiar la situación-problema y explorar una determinada problemática —en este caso el desplazamiento forzado— poco conocida por el investigador, y que luego será motivo de estudios más profundos y sistemáticos.

Esta técnica de generación de la información, al centrarse en una conversación profesional con una o varias personas, permite ahondar en los diagnósticos o tratamientos sociales.

### **El taller**

El taller es una técnica interactiva para la generación de información en la investigación social cualitativa. Es una estrategia que nos remite a la construcción colectiva de conocimiento, donde se valoran los saberes que cada participante aporta en relación con el tema de estudio.

El taller es un proceso grupal donde se construyen conocimientos, planteamientos, propuestas, respuestas, preguntas e inquietudes respecto a un tema; es un espacio en el cual cada persona aporta según sus capacidades, experiencias y particularidades. Para desarrollar el proceso de construcción, el tallerista actúa como un moderador que escucha atentamente, guía con preguntas y le brinda la palabra al grupo.

A partir del taller se promueven el habla, la escucha, la recuperación de la memoria y el análisis; se hacen visibles o invisibles elementos, relaciones, saberes, comprensiones, y la construcción de otros sentidos. El taller se reconoce como un instrumento válido para la socialización y la transferencia, apropiación y desarrollo de conocimientos, actitudes y competencias; estos procesos se desarrollan en forma participativa y de acuerdo con las necesidades y la cultura de los participantes (García, 2002). De esta manera, el taller es una técnica que le da relevancia no solo a la construcción de conocimiento como tal, sino también a la forma como los participantes construyen ese nuevo conocimiento. En esta investigación se utilizó el taller denominado *Línea del tiempo*. Su cometido es auscultar a través del relato de los participantes los hechos que les acontecieron en un tiempo determinado. Es decir, esta técnica permite reconstruir situaciones del pasado a partir de la puesta en común de forma individual. Es, por tanto, una manera de recuperar la memoria colectiva sobre acontecimientos que tienen bastante significado en la vida individual y colectiva de las comunidades.<sup>8</sup>

Es pertinente aclarar que en la aplicación de los diversos instrumentos de investigación, las fuentes solicitaron no revelar sus nombres por motivos de seguridad, puesto que en las zonas donde habitan hay presencia permanente de actores armados.

### **Rastreo y análisis documental**

El rastreo y el análisis documental hacen referencia a una técnica de generación de información a partir de datos secundarios, es decir, de información que ya ha pasado por un proceso de organización e interpretación. Este tipo de estrategia

---

<sup>8</sup> Para el caso específico de la población en situación de desplazamiento forzado, se ubicó una línea con una cinta, que se dividió en periodos de tiempo previamente definidos; en cada periodo se indagaba sobre diversas cuestiones de la investigación y a cada tema se le asignaba una ficha de determinado color. Así se reconstruyó lo vivido por estas personas a partir de relatos puestos en colectivo por cada uno de los participantes, y posteriormente se realizó un debate amplio de cada uno de los temas, para contrastar algunos sucesos y corroborar otros. De igual manera, se grabaron las sesiones de trabajo de este taller, como insumo de trabajo de campo.

documental en una investigación social nos permite rastrear e identificar asuntos clave sobre el tema en estudio, para tener un conocimiento previo sobre lo que se ha realizado y estudiado hasta el momento en relación con el tema, cómo se ha hecho y qué tipo de resultados han arrojado dichos estudios. De esta manera, el rastreo y análisis documental (Ricoeur, citado por Sandoval, 2002: 90) permite hacer una lectura de la realidad social, de las acciones humanas y de la cultura, como si ella misma fuese un texto sobre el cual es susceptible emprender un trabajo hermenéutico. Para el caso de esta investigación, el rastreo y análisis documental no fue la estrategia principal de este proceso de generación de conocimiento, pero sí se convierte en una técnica clave que permitirá darle solidez a la necesidad de generar nuevo conocimiento sobre el problema del desplazamiento forzado. Para organizar la información producto de las entrevistas se utilizó el software Atlas ti, que permite la sistematización de información escrita, gráfica o de audio, y busca recuperar y condensar la mayor cantidad de datos cualitativos en unidades analizables mediante categorías, subcategorías y supercódigos, entre otros. La herramienta permite además la recuperación y búsqueda de grandes bases de información, posibilitando una oxigenación constante del trabajo analítico y conceptual.

### **Estructura del texto**

Para abordar este desafío de desentrañar las formas de expresión de ciudadanías en resistencia de la población desplazada por el conflicto armado en Colombia en el marco de la política pública, proponemos, como opción teórico-contextual, la tríada desplazamiento forzado, políticas públicas y ciudadanía. En el primero veremos el contexto del debate de las migraciones forzadas y el desplazamiento forzado interno, concebido este último como una tipología del primero, configurado este en los marcos del derecho internacional y las normas al respecto. Luego se realiza un acercamiento general al contexto sociopolítico del desplazamiento forzado interno, como una consecuencia del conflicto armado que se desarrolla en el país. En relación con lo segundo, el trabajo problematiza la relación entre política y políticas públicas, tratando de

argumentar la importancia de estas últimas en los procesos de gobierno, sobre todo en aquellos que tienen una institucionalidad endeble (como es el caso de Colombia), particularmente en las políticas de inclusión social; este componente de la tríada es de suma importancia ya que permite realizar una lectura de la tensión en la aplicación del marco normativo que ampara a la población en situación de desplazamiento forzado. Por último, se tomó el debate teórico de la ciudadanía como horizonte sobre el que se analizarán las expresiones de resistencia de la población desplazada, proponiendo, a manera de hipótesis, que en las expresiones de resistencia ciudadana de las comunidades desplazadas se configura una forma alterna de entender la ciudadanía en contextos de violencia.

Si bien en el trabajo se presenta una visión general sobre el conflicto armado y el desplazamiento forzado en Colombia, la reflexión se centró en el municipio de Medellín (Colombia), por ser la segunda ciudad del país, después de Bogotá, a donde llega más población desplazada por el conflicto armado interno, y por ser la capital de Antioquia, departamento con el mayor índice de expulsión de población desplazada en el país. Se tomaron las comunas 3, 8 y 13 de esta ciudad, por ser donde se asienta mayor población desplazada en la ciudad, y porque estas comunas tienen más tradición organizativa. Es pertinente aclarar que inicialmente se pensó que las tres comunas tendrían diferencias sustanciales en la forma como han afrontado el desplazamiento en medio de conflicto armado, y por ello pensábamos llevar a cabo un análisis comparativo; pero cuando vimos que las problemáticas eran similares, optamos por realizar una lectura que englobara las tres; por tanto, como veremos en los últimos capítulos, no se hace alusión a las diferencias de cada comuna. Igualmente, es necesario aclarar que no se cita el nombre de las fuentes para proteger su integridad, debido a que los sitios donde se realizó el trabajo de campo son de alto nivel de conflictividad y violencia, y muchas de las personas que nos acompañaron en este proceso han sido amenazadas, incluso han sufrido varios desplazamientos intraurbanos, y una de ellas, Ana Fabicia Córdoba, fue asesinada durante el transcurso de la investigación. Este trabajo está

estructurado en tres partes, cada una de las cuales va delineando un componente histórico, contextual, teórico, y a partir de testimonios, un proceso de profundización de la problemática, de forma que el lector tenga claro cada uno de los momentos y el cometido de todos en conjunto. La primera parte, denominada “contextos y debates conceptuales necesarios para entender la crisis humanitaria en Colombia”, está compuesta por el capítulo 1, denominado “Migraciones forzadas y desplazamientos forzados en Colombia”, que expone los puntos centrales del debate de la migración forzada y el desplazamiento forzado en Colombia como una tipología del primero; la idea es dejar claro que si bien el desplazamiento forzado en Colombia es una categoría sobre la cual se despliegan la discusión y el marco normativo nacional, esta toma como referencia normativa o se surte de legislaciones internacionales que conceptúan sobre dichas problemáticas. Igualmente, se realiza un acercamiento al desplazamiento forzado en Colombia como fenómeno político y sociodemográfico. En la segunda parte, “Ciudadanía, política pública incluyente y desplazamiento forzado por el conflicto interno en Colombia: marco para el estudio de caso”, hacemos alusión a los referentes teóricos y los marcos legales y contextuales desde los que se va a analizar el tema del desplazamiento forzado por el conflicto armado en Colombia. En relación con el componente teórico, mostramos la importancia de la discusión sobre ciudadanía en tiempos de rupturas y quiebres de los Estados nacionales, y sugerimos la necesidad de que esta sea concebida en un plano universal o postnacional; es decir, que no esté restringida a las fronteras nacionales. También proponemos una forma diferente de concebir la ciudadanía, pues creemos que esta no debe estar supeditada únicamente a los requisitos institucionales para su reconocimiento, sino que, por el contrario, la ciudadanía se teje y se construye en las dinámicas propias del día a día, con los otros, y en la tensión y confrontación con el Estado; es en ese intersticio donde cobra sentido tal condición. Igualmente, exponemos la importancia de las políticas públicas y la necesidad de que estas sean pensadas como un bien común y colectivo, en cuyo horizonte político se contemple la participación de los

diferentes sectores de la sociedad, participación que vaya generando ciudadanía política, tan urgida y necesaria en el país. De manera específica, el capítulo 2, “Debate teórico sobre ciudadanía. Una apuesta desde la ciudadanía en resistencia”, trabaja una disertación panorámica sobre la ciudadanía, muestra definiciones básicas de esta y algunas tradiciones teóricas que se han desarrollado al respecto, para terminar planteando la discusión sobre lo que se llamará *resistencias ciudadanas*, como otra manera de analizar las expresiones de ciudadanía en la lucha por los derechos en contextos de violencia. En el capítulo 3, “La dimensión política de las políticas públicas. Una aproximación al enfoque mixto o incluyente”, se realiza una aproximación al tema de las políticas públicas, tratando de mostrar el papel fundamental de estas en el buen desempeño de la gestión pública, a la vez que la necesidad de que en su diseño se incluya a la sociedad. El capítulo 4, “Política pública para la población en situación de desplazamiento forzado por el conflicto armado en Colombia: aproximaciones a su implementación”, presenta una visión contextual e histórica sobre el problema del desplazamiento forzado en el país por el conflicto armado, desde el componente teórico de las políticas públicas, la normatividad y el contexto histórico del desplazamiento forzado, y algunas consideraciones sobre la aplicación de la política pública para esta población. En la tercera parte, “Estudio de caso: expresiones de resistencia ciudadana en el marco de la política pública. La población desplazada por el conflicto armado, comunas 3, 8 y 13 del municipio de Medellín-Colombia”, se ofrece una lectura de la situación que ha tenido que vivir la población desplazada como producto de la confrontación bélica en el país. Esta última parte de la tesis tiene la función de mostrar la situación que han padecido las comunidades desplazadas desde el momento del desarraigo, pasando por la llegada a la ciudad y las luchas que han emprendido para ser reconocidas y visibilizadas por el gobierno y por la sociedad en general como población a la que le han vulnerado una serie de derechos; aquí también se desarrolla una reconstrucción testimonial de las expresiones de resistencia ciudadana en el marco de la participación y la defensa de la política pública. En síntesis, lo que sugiere el último capítulo de

este apartado es que en la cotidianidad de las luchas de los desplazados y en sus diversas manifestaciones individuales o colectivas podemos presenciar otras maneras de concebir la ciudadanía. Para lograr el cometido, se hace alusión, en el capítulo 5, “Caracterización de las comunas 3, 8 y 13 de Medellín. Asentamientos de población en situación de desplazamiento forzado, buscando un refugio en contextos de violencia “, a las condiciones en las que vive la población desplazada en las tres comunas objeto de estudio, no sin antes realizar una caracterización del municipio de Medellín, mostrando la dinámica del conflicto armado urbano y las consecuencias que trae para estos recién llegados.

En el capítulo 6, “Desplazamiento forzado: una causa de la guerra o un mecanismo de esta para apoderarse de la tierra y tener control social y político. ¿Qué hay de cierto en los discursos justificatorios de la guerra?”, se muestran, de manera testimonial, las causas del desplazamiento; es decir, las amenazas, las masacres, los miedos, las desapariciones, entre otras. Igualmente, se indaga por la llegada de estas personas a la ciudad y las dificultades a las que han estado expuestas por el conflicto armado urbano. Por último, se exponen las pérdidas y rupturas organizativas, sociales, culturales y familiares que ha producido el desplazamiento.

En el capítulo 7, “Políticas públicas para la población en situación de desplazamiento forzado. El resultado de una lucha por los derechos”, veremos que a pesar de padecer los rigores del conflicto armado, estas comunidades empiezan a tejer procesos organizativos y liderazgos individuales para el reclamo de derechos, y para ello se valen de diversos medios, desde los consagrados en el sistema normativo hasta las vías de hecho. El corolario de estas reivindicaciones es el cumplimiento y la defensa de la política pública.

En el capítulo 8, “Expresiones de resistencias ciudadanas: tejiendo poder desde la dignidad, una apuesta política en contexto de violencia prolongada”, mostraremos las expresiones de resistencia ciudadana que vienen desarrollando las comunidades desplazadas, en dos momentos: el primero llamado *repliegue*



*hacia el afuera*, donde tratan de llamar la atención sobre la situación de crisis humanitaria en la que se encuentran, a través de acciones de hecho y legales, formas organizativas, movilizaciones, entre otras maneras de manifestar sus expresiones ciudadanas de resistencia; el segundo tiene que ver con la maduración organizativa en la *lucha por los derechos*, y muestra que en las expresiones de resistencia ciudadanas se hace evidente que en los reclamos por los derechos se desarrolla una combinación de vías legales y vías de hecho, que reflejan un proceso organizativo más consolidado y estructurado, el cual evidencia que lo que fundamenta la lucha de la población desplazada por sus derechos es el reconocimiento y la dignidad. Lo que pretendemos, entonces, es mostrar que esta situación adversa y las luchas por los derechos están configurando unas expresiones de ciudadanía diferentes a las ciudadanías tradicionales en sus acciones, repertorios y en sus modos de operar. Estas formas de expresión de la ciudadanía dan cuenta de la necesidad del resarcimiento de los derechos y de una lucha por la inclusión en las políticas públicas.

**PRIMERA PARTE**  
**Contextos y debates conceptuales necesarios para entender la crisis  
humanitaria en Colombia**

En este apartado queremos dejar lo más claro posible, la relación entre migración forzada y desplazamiento forzado, mostraremos como el primero alumbra la estructuración y fundamentación de los análisis sociales, políticos y normativos, sobre los cuales se elabora la legislación sobre desplazamiento forzado en Colombia. Es decir, de esta fundamentación que se desprende del plano normativo internacional<sup>9</sup>, equipara lo acontecido en las crisis humanitarias en otros latitudes del mundo y los sistemas jurídicos que se elaboran para conjurar dichas problemáticas y apartir de allí, propone con cada gobierno y de acuerdo a su realidad específica, salidas normativas. Igualmente se realiza una aproximación sobre las migraciones forzadas en contextos de globalización.

Por último, queremos realizar un primer acercamiento al desplazamiento forzado en Colombia, como fenómeno social y política, dando cuenta a rasgos generales, cual es la realidad que vive estas poblaciones desplazadas.

**Capítulo 1**

**MIGRACIÓN FORZADA Y DESPLAZAMIENTO FORZADO EN COLOMBIA**

En este capítulo 1 se pretende, en primer lugar, dilucidar el debate generado en torno al tema de la migración forzada y el desplazamiento forzoso en Colombia, superando los vacíos presentes en la disertación, posibilitando la comprensión de las diferencias y puntos de convergencia de ambas conceptualizaciones. De

---

<sup>9</sup> Muchos de los marcos normativos para el desplazamiento forzado en Colombia, toman como referencia o literal (contextualizado) los sistemas normativos internacionales y declaraciones internacionales de derechos, los primeros son de carácter normativo, los segundos carecen de él. Es pertinente dejar claro esto, puesto que a lo largo del texto nos encontraremos con esta discusión, además como mi formación no es jurista y no es el punto central de la investigación, espero por lo tanto, que esta distinción pueda dejar claro la lectura del texto de acuerdo a las realidades socio-políticas y jurídicas de cada país.

esta manera es necesario ubicar la discusión en el contexto de globalización del modelo neoliberal que se viene afrontando en los últimos tiempos, ya que ha demostrado tener un fuerte impacto en la movilidad humana. Así mismo, es preciso aclarar que en escenarios de violencia prolongada como el de Colombia, la dinámica de las migraciones cobra otro sentido y presenta un fenómeno aun más complejo, el del desplazamiento forzado, que escapa a la forma habitual de concebir las migraciones y se debe tratar a partir de un marco referencial diferente, pero tiene sus principios normativos fundamentados en el contexto internacional sobre migraciones forzadas.

En segundo lugar, se realiza una aproximación al desplazamiento forzado en Colombia como fenómeno político y sociodemográfico.

### **1.1 Conceptualización de migraciones forzadas**

La disertación sobre las migraciones forzadas es muy importante para este trabajo, ya que de dicho debate surge la reglamentación y la conceptualización de desplazamiento forzado por el conflicto armado en Colombia. Tal como lo expone Vidal, el concepto de desplazamiento interno por la violencia es un subproducto del sistema global de control de las migraciones, y el Derecho para los desplazados proviene de la misma matriz del Derecho Internacional de las migraciones legales, ilegales y forzadas, por ello comparte las mismas contradicciones del sistema en conjunto (Vidal, 2005: 34).

La clasificación establecida por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) para definir las diferentes clases de migrantes, tiene diversos matices, puesto que para analizar el fenómeno migratorio no es posible hacerlo a partir de conceptos absolutos, sino que se requiere de un estudio más detallado que dé cuenta de la particularidad de cada caso. La OIM identifica diez y siete tipos de migraciones y quince clases de migrantes, pero para efectos prácticos según el objetivo del presente apartado, solo se hará alusión a algunas clases de migraciones, agrupadas en tres categorías: legales, ilegales y forzosas.

Como lo manifiesta Vidal, la migración legal es aquella que es útil a la dinámica de liberalización de los flujos de producción, acorde a la globalización del modelo neoliberal, por lo tanto los gobiernos nacionales promueven la migración de comerciantes y grandes empresarios para dinamizar la economía interna. Esta tendencia no solo responde a factores económicos sino que también está encaminada a fortalecer los planes estratégicos de desarrollo, como el ámbito sociodemográfico. Como se venía diciendo, la oferta laboral está dirigida a personas que cuentan con altos niveles de formación educativa o que son idóneas para posibles capacitaciones, de buenos ingresos económicos o en capacidad de invertir y contribuir con su capital o con su mano de obra en la economía interna. Estas migraciones están muy bien reglamentadas y se vigila cuidadosamente el personal que ha de ser admitido en el país de recepción, teniendo en cuenta el nivel socioeconómico, educativo, el género y la edad. Así mismo, el interés de atraer migraciones a países con economías sólidas como Estados Unidos, Canadá, los del viejo continente, entre otros, se debe a la caída de la tasa de natalidad que vienen experimentando, por lo tanto requieren de la reactivación de su población y de mano de obra disponible. A estos migrantes el Estado que los acoge les garantiza el goce de todos sus derechos (Vidal, 2005: 36).

Según las definiciones del glosario sobre migraciones de la OIM, en la categoría de migración legal se pueden agrupar la migración asistida, que se realiza con el apoyo de uno o varios gobiernos o de una organización internacional; y la migración facilitada, que recibe apoyo para que el viaje de las personas sea más fácil y conveniente, de manera que los trámites como la expedición de visas y todos los papeleos sean más rápidos y eficientes (OIM, 2006).

Se tiene entonces que las migraciones legales son promovidas por países industrializados receptores, que su administración se ajusta al antojo de los requerimientos de estos y que es selectiva y excluyente. Ahora bien, las migraciones ilegales o irregulares aparecen por el deseo y la necesidad de los

“otros” de ingresar a los Estados receptores, pero como no cumplen con las características exigidas se ven supeditados a riesgos y peligros con tal de cumplir con su objetivo. Estas personas se vinculan a redes de tráfico de migrantes y en ocasiones terminan siendo víctimas de trata de blancas, además al llegar a los países de destino no son acreedores de ninguna clase de privilegio, por el contrario, deben esconderse para no correr riesgos de deportación, y al no contar con documentación tampoco están en capacidad de acceder a los servicios de salud ni a prominentes ofertas laborales. En general, no son portadores de derechos, lo que incrementa las posibilidades de discriminación, persecución y explotación laboral.

En las migraciones ilegales o irregulares se encuentran la migración clandestina, que se da cuando un extranjero de manera secreta quebranta las normas obligatorias de inmigración, o cuando al haber ingresado por la vía legal extiende su permanencia en el país de llegada más allá de lo permitido por la autoridad.

La migración forzada, para los fines de este estudio, es la más relevante, por lo tanto resulta necesario precisar que en adelante se hará alusión a esta categoría bajo el rótulo de desplazamiento forzado, ya que es la manera de denominar en Colombia a esta categoría. Se trata de las migraciones a las que las personas se ven constreñidas de manera involuntaria, dado que en sus lugares de origen se presentan condiciones de conflicto armado en las que se violan en exceso los Derechos Humanos, o hay ocurrencia de catástrofes naturales. En ambas situaciones se pone en peligro o queda en amenaza inminente la integridad física, emocional y mental de las personas, de manera que la opción restante es desplazarse forzosamente a otro territorio dentro del plano nacional. Tal como lo dice la OIM, la migración forzada es:

Término genérico que se utiliza para describir un movimiento de personas en el que se observa la coacción, incluyendo la amenaza a la vida y su subsistencia, bien sea por causas naturales o humanas. (Por ejemplo, movimientos de refugiados y de desplazados internos, así como personas desplazadas por

desastres naturales o ambientales, desastres nucleares o químicos, hambruna o proyectos de desarrollo) (OIM, 2006: 39).

Vidal afirma que las personas que se hallan en desplazamiento interno comparten las mismas experiencias de los refugiados,<sup>10</sup> con la diferencia de que los primeros, en una instancia inicial, no cruzan fronteras transnacionales pero son susceptibles de hacerlo y de solicitar refugio. Ambas situaciones tienen cooptada la atención de la comunidad internacional debido al enorme flujo migratorio que han incentivado; según Vidal, constituyen la migración contemporánea más grande hasta el momento, y aumentan así la presión sobre los países receptores. La violación degradada de los derechos y la necesidad de las gentes de encontrar un lugar en el cual escapar de la violencia, ha dado pie a un auge sin precedentes de solicitudes de refugio en otros países, principalmente en aquellos que cuentan con economías sólidas y que pueden ofrecer el disfrute de libertades y derechos (Vidal, 2005: 40).

Luego de hacer esta conceptualización, se puede observar que los factores que avivan las migraciones son de naturaleza diversa y responden a las dinámicas propias de cada país y a las motivaciones particulares de las personas; así, se presentan migraciones incentivadas por el mejoramiento de condiciones económicas, académicas y sociales, o por factores asociados a la violencia que se vivencia al interior de los distintos países; de este modo la decisión de migrar puede ser voluntaria e involuntaria.

Como ya se había anotado, el interés de la investigación se encauza en el fenómeno del desplazamiento forzado. Dada la enmarañada red de factores que entretejen su complejidad, este asunto requiere un análisis que debe trascender la forma tradicional de concebir las migraciones, esto es, debe ir más allá tanto de razones netamente económicas, como de la visión de los países acogedores cuando se trata de migraciones que se presentan de país a país. El fenómeno de

---

<sup>10</sup>La Convención de Refugiados de 1951, que es el mandato principal del ACNUR, explica que un refugiado es una persona que "debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país". ACNUR. Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/a-quien-ayuda/refugiados/>

la migración —y para los fines de este estudio, de la migración propiamente colombiana—, debe estudiarse desde una óptica muy particular, debido a la compleja armazón de relaciones conflictivas que presenta el contexto nacional, y a que no se acomoda a los modelos de análisis de las migraciones convencionales.

## **1.2 Globalización y migración forzada**

Lo cierto es que el proceso de globalización en el que las riquezas se concentran en pequeños sectores tiene como correlato el empobrecimiento progresivo de los países con economías más débiles y que generalmente cuentan con alta concentración poblacional. Esta situación ha devenido en crisis políticas al interior de los países del último grupo, dando lugar a conflictos armados dentro de las fronteras nacionales de cada Estado. Como consecuencia, los niveles de refugiados en el mundo aumentan vertiginosamente, lo cual se ha presentado en algunos Estados africanos, asiáticos y latinoamericanos, entre ellos está Colombia. No obstante, las organizaciones internacionales que regulan los flujos migratorios a nivel mundial, a pesar de defender en sus discursos el derecho a la libre movilidad, asumen una posición contradictoria, pues restringe tal derecho de manera selectiva, por medio de mecanismos legales que entorpecen aun más las posibilidades de ingreso a los países receptores, bien sea por la vía ordinaria o por la que apela al estatus de refugiados.

Vidal expone que el aumento del número de refugiados y de solicitudes de refugio no es visto con agrado desde la perspectiva de los países acogedores, que no aceptan a los solicitantes como migrantes legales. Sin embargo, la explicación va más allá y se traduce en términos económicos; veamos:

Los sistemas de refugiados, al igual que los de migraciones legales, han sido restringidos progresivamente debido a que los refugiados casi siempre pertenecen a los sectores más desprotegidos y menos capacitados de la población, por lo cual tienen muchas dificultades para integrarse de manera productiva a las comunidades de recibo e implican altísimos costos de atención

para los países de recepción, argumentos estos que se aplican simultáneamente a los migrantes ilegales (Vidal, 2005: 39-40).

Desde el punto de vista sociológico, refugiado es todo aquel que por factores ajenos a sus deseos es constreñido a abandonar el lugar en que habita; los motivos del abandono pueden ser muchos, como desastres naturales, crisis económicas, guerras, entre otros, y por tanto pueden afectar a una gran cantidad de personas. A pesar de esto, la definición de refugiados manejada por la institucionalidad presenta grandes abismos con la anterior, debido a las barreras de exclusión que impone.

Acudiendo nuevamente a Vidal, se aclara un poco más la discusión:

El sistema humanitario de refugio cubre una mínima proporción de las demandas de migración, debido a la enorme cantidad de restricciones que los Estados le han introducido hasta hacerlo casi inoperante, de modo que ha tenido que ser sustituido por otras medidas de control de migraciones. La restricción de las migraciones a través del mecanismo de refugio se ha vuelto un tópico en el sistema global de control de migraciones. Por ello se han contemplado muchas alternativas para controlarlas, entre las que se cuentan la intervención diplomática, las acciones militares en las fronteras o en los países de origen y las herramientas jurídicas (Vidal, 2005: 40).

Esto hace parte de las sofisticadas estrategias desarrolladas en el tiempo para contener las migraciones, pues se ha creado una serie de disposiciones legales y de acuerdos internacionales, que varía de acuerdo a las oleadas migratorias de cada momento histórico. Resulta entonces pertinente dar una mirada a la evolución del marco legal del concepto de refugiado para comprender que es fundamental leer el refugio en términos de la funcionalidad política, social y económica. Así, se puede tener una visión más aprehensiva del porqué no todos los que deberían ser acogidos por la medida están cobijados por ella. Para este asunto particular, tal como se viene haciendo, se acude al apoyo del texto de Vidal.



### 1.3 Concepto de refugiado

Con la creación de los Estados Nacionales en Europa en el siglo XIX que promulgaba la homogeneidad étnica y la protección de la fuerza laboral nacional, fue necesario crear un sistema de refugiados. A partir de 1922 los refugiados comenzaron a ser tratados con las normas del Derecho Internacional y a ser definidos como aquellos que están fuera de su país de origen y no tienen la protección de su Estado. Luego, al término de la Segunda Guerra Mundial, se incrementaron los refugiados con 30 millones de personas, por eso durante la Declaración Universal de Derechos del Hombre se afirmó “la libertad de movimiento y a la libertad para escoger residencia (art. 13), el derecho a buscar asilo (art. 14) y el derecho a la nacionalidad (art. 15), todo esto bajo la responsabilidad de la ONU y no de los Estados que acogieran a quienes efectuaran esos derechos” (Vidal, 2005: 44).

En 1950 se creó el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, supeditado a la autoridad de la Asamblea General. Según ACNUR, entre sus funciones se encuentra “proporcionar protección internacional, bajo los auspicios de las Naciones Unidas, a los refugiados que reúnan las condiciones previstas en el presente Estatuto, y [...] buscar soluciones permanentes al problema de los refugiados, ayudando a los gobiernos y, con sujeción a la aprobación de los gobiernos interesados, a las organizaciones privadas, a facilitar la repatriación voluntaria de tales refugiados o su asimilación en nuevas comunidades nacionales” (ACNUR, 1950: 43).

De ahí en adelante surgieron otras modificaciones que retiraron las limitaciones que impedían que muchas personas pudieran ser protegidas bajo la medida del refugio, pues estaba confinada solo a la época de la Segunda Guerra Mundial y a los Estados europeos. En el protocolo de 1967 se retiró la restricción geográfica, y se definió a los refugiados como:

Toda persona que debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él (Convención Relativa al Estatus de Refugiado).

En la Convención sobre (refugiados) de 1951 se caracterizaron algunos tipos de refugiados: “a). Activistas políticos que enfrentan al Estado y por ello tienen que salir del territorio: b). Personas pertenecientes a un grupo que ha sido objeto de persecución abusiva por parte del Estado, como pueden ser la persecución de base étnica, nacional o religiosa; c) Personas víctimas de la violencia generalizada, ya sea ésta de origen nacional o internacional, que no necesariamente está dirigida contra ellos pero que les hace la vida imposible” (Vidal, 2005: 45).

Vidal señala que en la definición convencional de 1967 se agruparon algunas clasificaciones y se excluyeron otras que estaban presentes en el Protocolo de 1951; por ejemplo, unificaron las dos primeras categorías e igualmente se dieron licencia de excluir la última; sin embargo, esta es a la que corresponde la mayor cantidad de refugiados a nivel global luego de la Segunda Guerra Mundial. Asimismo, para hallar esas categorías se propusieron algunas duplas en función del motivo para migrar, como las migraciones voluntarias frente a las involuntarias. El resultado final fue que tienen derechos a ser refugiados aquellos migrantes involuntarios, políticos e inocentes.

Uno de los problemas más representativos de la metodología utilizada para abordar el tema del refugio en el mundo, fue el carácter eurocentrista, lo cual se constituyó en un obstáculo, puesto que al elaborar las normas que han de ser aplicables en todos los Estados a nivel global desde la experiencia de los países europeos, se desconocía la realidad de los otros y por tanto sus necesidades y

requerimientos. Pero con el paso del tiempo se fueron planteando ampliaciones al derecho de ser refugiados. La primera expansión vino de la mano del proceso de descolonización africano; ante la oleada migratoria que esta generó, se incluyó la medida de protección de grupos con la que se adjudicó el derecho de no ser reintegrado al país de origen, más cuando no se cuenta con posibilidades de adquirir el estatus de refugiado.

En el caso de América Latina el conflicto armado de la década del setenta también incrementó los montos de refugiados y desplazados, por ello, en 1984 se establecieron otros acuerdos entre la ONU y los gobiernos de la región para dar los lineamientos de protección necesarios. Se incluyó a “aquellas personas que huyeron de su país de origen por la presión de violencia generalizada o estructural, sin tener que demostrar la situación de persecución individual o de grupo particular” (Declaración de Cartagena citada en Vidal, 2005: 48). Así es como el desplazamiento forzado interno por la violencia en Latinoamérica aparece en la agenda internacional y se desarrolla como un subproducto del sistema internacional de control jurídico de las migraciones internacionales.

Este proceso trajo consigo un caso especial, pues con el propósito de disminuir la presión sobre los países receptores, con el amparo en la normatividad sobre el Sistema Internacional de Protección de Refugiados, se dio lugar a la intervención de la ACNUR —la agencia de las naciones más relacionada con el tratamiento de los desplazados internos— al interior de los Estados con conflicto armado, para ofrecer el apoyo desde dentro y evitar la emigración.

Tal disposición proporciona una interpretación, no tan evidente pero sí muy marcada, de cómo se administra la problemática del desplazamiento forzado y del estatus de refugio en el mundo. Se trata, como se había indicado anteriormente, de una operación económica más que del apoyo a las poblaciones que lo requieren, pues con esa medida lo que se pretende es disminuir los costos de los países receptores en ayudas humanitarias, evitando la salida de las personas pertenecientes a Estados en conflicto interno.

#### **1.4 Panorama del desplazamiento forzoso en Colombia en el contexto de la globalización**

En la dinámica de las migraciones entran en juego elementos de orden económico, político y social que están supeditados al proceso de globalización, y que, en definitiva, contribuyen a la redistribución de poderes a nivel mundial. Según esta lógica se han determinado el tipo de migraciones legales o las que pueden ser penalizadas, pero se han desconocido otros componentes importantes que impulsan a la migración, como la violencia generalizada, escenario bajo el cual, más que el deseo de emigrar lo que se busca es la protección de la vida misma. En este sentido, quedan afectados notoriamente aquellos colombianos víctimas de desplazamiento forzado, que desean obtener refugio en otros países, mas no les es proporcionado porque, según las normas de migración, no son susceptibles de recibirlo.

Las causas del conflicto armado colombiano que ya parece casi estructural al país, se le han atribuido al accionar de los grupos ilegales, esto es, paramilitares y guerrillas, que sistemáticamente violan los derechos humanos, especialmente de comunidades frágiles; comunidades que, tal como lo afirma Blanco, históricamente han sido ignoradas por el Estado y por lo tanto son excluidas del disfrute de los derechos propios de la plena ciudadanía como los políticos, económicos, culturales y sociales (Blanco, 2005: 198). No obstante, por debajo de la sola presencia de grupos armados existe una urdimbre de estrategias con las que se viene concertando el despojo de tierras y territorios de estas poblaciones; tierras que, en parte, resultan importantes para el establecimiento de agroindustrias, lo cual significaría mayores ingresos económicos. La consecuencia ineludible de este tipo de proceso es el desplazamiento forzoso, mas las causas fundantes del fenómeno se han podido desvirtuar, pues el mensaje que transmite la opinión pública se limita a informar acerca del accionar de los actores armados, mientras se ocultan las causas económicas, propias de la consolidación del modelo neoliberal, como las responsables de articular el drama del desplazamiento forzado en el país.

Al día de hoy, la magnitud de las migraciones colombianas causadas por el desplazamiento forzado tiene un correlato de doble vía para su explicación: el de la violación a los Derechos Humanos y el de la consolidación del nuevo orden institucional (González, Hurtado, Naranjo, & Pérez, 2008: 190).

La información suministrada por CODHES, que es una organización independiente al Estado, refleja que algunas políticas estatales, entre ellas la de Seguridad Democrática, están encaminadas a la consolidación de ese nuevo orden mundial. La ejecución de esa clase de políticas está asociada a un discurso ideológico que tampoco es ajeno al utilizado a nivel mundial, en el que el progreso económico y la seguridad son las banderas que se exhiben con más ímpetu. Bajo el velo de este discurso se comportan graves violaciones a los Derechos Humanos, pues como se observa en el informe de CODHES, las zonas donde se presentan saldos más altos de despojos de tierras y de población desplazada, es donde existe mayor presencia no solo de Fuerza Pública sino también de paramilitares. Además, entre 1980 y julio de 2010 se despojaron en Colombia, como mínimo, 6'638.195 hectáreas de tierras, por acciones atribuidas a grupos ilegales. Lo interesante es que en los lugares donde el despojo es más sistemático, justamente es también donde se arraiga el Plan Nacional de Consolidación Territorial e, igualmente, donde se vienen incrementando las inversiones en explotación minera y en cultivos de agroindustria como el de la palma aceitera (CODHES, 2011). Resulta entonces indiscutible que sobre las tierras en las que se adelanta el Plan de Consolidación pesa un fuerte interés económico, mas las poblaciones que habitan en ellas no tienen derecho de disfrutar de esa riqueza.

Las circunstancias anteriores dejan como resultado al 11,42% de la población del país como víctima de desarraigo. Estas personas se ven obligadas a buscar refugio en otros países, entre los cuales Ecuador (53.342), Estados Unidos (33.455) y Canadá (15.511) son los de mayor demanda. En comparación con la situación de otros países, Colombia queda en el sexto lugar de cantidad de refugiados en el exterior, luego de Afganistán (2,88 millones), Iraq (1,78

millones), Somalia (678.309), República Democrática del Congo (455.852) y Myanmar (406.669) (CODHES, 2011).

Es de anotar que el Estado colombiano, con la implementación de la ley 387 de 1997, se ha encargado de dar apoyo a las poblaciones desplazadas, pero la manera de hacerse cargo de la problemática no deja de ser meramente asistencial, sin solucionar los cimientos de fondo que lo comportan, tal como se verá más adelante. Todo este drama humanitario viene luego de la declaración del desplazamiento forzado como *estado de cosas inconstitucional* por parte de la Corte Constitucional; sin embargo, no se han tomado las medidas necesarias para evitar que se siga reproduciendo, lo que evidencia la ausencia de interés por parte del Estado por las poblaciones vulnerables, dejándolas cada vez más desamparadas.

En Colombia, la entidad estatal destinada a manejar el tema del desplazamiento forzado es Acción Social. La manera operacional en que esta institución ofrece sus servicios es muy similar a la aplicada por ACNUR y OIM, es decir, también cuenta con serias restricciones y condicionamientos conceptuales a la hora de registrar a alguna persona como desplazada. Como lo afirma Blanco, Acción Social excluye ciertas categorías como la “amenaza generalizada” o el “enfrentamiento armado”, como causales necesarias para ser catalogado como desplazado (Blanco, 2005: 204). CODHES señala que el subregistro es de 29,31% y el rechazo a inscribir y a reconocer a los desplazados es de 48%. Esto resulta paradójico puesto que la violencia es, sin duda, la principal causa de desplazamiento en el país, e imponer este tipo de limitaciones solo indica que es una estrategia para reducir las cifras de desplazamiento forzado, disminuir los gastos que debe asumir el Estado colombiano y, consecuentemente, reducir la presión migratoria sobre otros países.

El modelo de desarrollo implementado en el país, lejos de ser pensado de acuerdo al bienestar general para sus ciudadanos y de propender por la protección de sus migrantes, obedece a una dinámica de orden transnacional en la que, ante todo, se beneficia al capital extranjero. En consecuencia y en

congruencia con la tesis de Vidal, se percibe que en las enérgicas restricciones que se imponen para definir qué víctimas pueden ser catalogadas como desplazadas y como refugiadas, se da prevalencia a ciertas violaciones a los Derechos Humanos, con lo cual se excluyen motivaciones como el conflicto armado interno y factores económicos, a pesar de ser estos dos elementos los que más animan a las personas a apelar el estatus de desplazado (Vidal, 2005: 49). En esta dirección, lo que se pretende con el bien consolidado aparato jurídico migratorio, es avivar la movilidad humana sin traspasar fronteras internacionales, es decir, que se constituya como desplazamiento forzado interno, sin importar la persistencia del conflicto armado y el grado de vulnerabilidad o peligro inminente al que las personas están sometidas.

Las razones para contener las masas de migrantes hacia el exterior por causas de desplazamiento forzoso, radican en que el perfil socioeconómico de esta clase de población corresponde, en la mayoría de los casos, a campesinos, indígenas y afrodescendientes que no cuentan con mayores ingresos ni niveles educativos avanzados. Por tanto, en caso de acceder a la figura de refugiados, en lugar de aportar al crecimiento de la economía del Estado receptor, le generarían gastos, lo cual no es una opción viable para estos países que están enmarcados en la lógica de acumulación de capital.

Hasta ahora, podemos decir que en el debate de las migraciones forzadas —o del desplazamiento forzado, según el interés de este trabajo— se debe hacer una lectura más profunda de la manera en que se administra este fenómeno: de acuerdo a los lineamientos de la política internacional que se encuentra supeditada a la globalización del modelo neoliberal. En esta indagación salió a relucir que existe una serie de matices que complejizan la situación, y evidencian que detrás de la categorización de las migraciones se da la convergencia de tres clases de discursos: uno teórico conceptual; otro legal, que da cuenta de cómo se administra el tema, desde las instituciones nacionales e internacionales avaladas para ello; y otro que se constituye como el eje articulador de los otros dos: el discurso ideológico propio de la globalización de

la economía capitalista. Por ello, en el presente capítulo se ha tratado de explicar cómo las decisiones internacionales sobre contención de posibles flujos de refugiados se vierten en un discurso jurídico humanitario que se desplaza hacia el ámbito nacional a través del Derecho blando, materializado en los principios Rectores de los Desplazamientos Internos.

En esta medida, es posible constatar que el proceso de creación del desplazamiento interno como una categoría internacional, adquiere importancia en el contexto de la contención institucional de las migraciones forzadas internacionales y en el sistema global de control de las mismas. Se observa también que en la cuestión migratoria convergen fuerzas pertenecientes a todas las esferas sociales, esto es, económicas, políticas, sociales y culturales, pero la manera en que vienen siendo administradas revela que el tratamiento de la problemática precisa trascender los meros cálculos econométricos hacia un manejo en el que los derechos humanos dejen de ser utilizados como artilugio para consolidar un modelo económico y obnubilar las múltiples realidades que subyacen en las migraciones de tipo forzado. Como lo asevera Bello, “[...] se deben concretar los principios de “universalización de la ciudadanía” de reconocimiento y respeto por la dignidad y que por lo mismo debe dejar de ser considerada la doble moral de su conveniencia o inconveniencia económica y política” (Bello, 2005: 29).

Para dar un verdadero tratamiento humanitario a la problemática del desplazamiento forzado y de los refugiados en el mundo, así como lo proponen González y compañía, se requieren medidas más incluyentes que posibiliten el disfrute del derecho a la libre movilidad y el resto de los derechos que proporcionaría el ser ciudadano del mundo:

[Surge] la necesidad de incluir la categoría de desplazados internos dentro de los conceptos de migraciones globales, mostrando con ello que las personas desplazadas hacen parte de los mismos procesos que constituyen migraciones forzadas internacionales que pueden llevar al refugio, y que la atención de las mismas es tan relevante para la comunidad internacional como pueden serlo el



de las migraciones legales o las ilegales, en cuanto constituyen una parte significativa de las migraciones en el mundo, actualmente la más numerosa (González, Hurtado, Naranjo, & Pérez: 51).

Hacer hincapié en esta arista del tema es importante porque posibilita la ampliación del marco referencial de comprensión de una problemática tan compleja como la del desplazamiento forzado, dando lugar a la disposición de este conocimiento al servicio de las comunidades que se ven expuestas a dicho fenómeno.

### **1.5 El desplazamiento forzado como fenómeno político**

Desde hace más de dos décadas, el desplazamiento forzado en Colombia ha devenido como un hecho de barbarie y tragedia humanitaria, además, es una de las problemáticas que ha despertado el interés de varios sectores sociales, como la academia, algunos organismos internacionales, la Iglesia, entre otros. El desplazamiento ha sido reconocido, en términos internacionales, como un tipo una de migración forzada, y de ahí que sea Colombia uno de los países que más población desplazada interna genera, con una brecha considerable en los componentes y características que desencadenan este flagelo.

Según los estudios, Colombia ha mantenido periodos de agudización de la violencia, pero también de relativa calma, estos últimos son cortos y pareciera que atenúan la constante confrontación; sin embargo, la violencia se perpetúa y en cada nuevo periodo se torna más compleja. Así, se habla de dos periodos que han ocasionado el desplazamiento forzado: por un lado, la década del cincuenta, en la que se sitúa la época de La Violencia, caracterizada por ser un enfrentamiento de índole político; por otro, la década del ochenta hasta hoy, asociada al conflicto armado y al fenómeno del narcotráfico.

En el primer periodo se evidencia la configuración de unos actores a partir de diferencias políticas, y que se convierte —aunque es preciso vincular otros factores— en la base para la constitución de grupos insurgentes que manifiestan su descontento con las condiciones políticas, económicas y sociales de la época. En este periodo se inicia el éxodo de población a las ciudades y, por ende, el poblamiento y la colonización de estas, entre ellas la ciudad de Medellín como centro receptor.

El segundo periodo comprende dos fenómenos desencadenados a partir de la década del ochenta: el afianzamiento del narcotráfico y el conflicto armado entre múltiples actores, con innumerables injerencias en la estructura política, económica y social del país. Esta situación desencadena una segunda oleada migratoria que empieza a manifestarse en el sobrepoblamiento y la reconfiguración de los grandes centros urbanos en función de las dinámicas bélicas.

El desplazamiento forzado de ambos periodos tiene amplias diferencias. Son fenómenos de naturaleza diferente y acudir al uno no significa entender el otro (Rubio, 2004); no obstante, algunos estudios coinciden en unas características comunes: la pervivencia histórica, la continuidad, la larga duración y la agudización que presenta en cada periodo (Naranjo, 2007). El conflicto armado es por excelencia la principal causa para que se presenten cambios estructurantes en las bases sociales, políticas, culturales, entre otras, y se ha convertido en la problemática más degradante de la sociedad colombiana, puesto que ha derivado en una perpetuación generacional, la cual es muy posible que permanezca por largos años.

El conflicto armado ha escalonado vertiginosamente hasta copar el territorio colombiano, lo que conlleva a la configuración de dinámicas y zonas de expulsión-recepción de población desplazada de acuerdo a las diferencias regionales; estas se denominan “geografía del conflicto”, las nuevas

territorialidades y la gobernabilidad alterna. Este hecho obedece a decisiones estratégicas de las organizaciones armadas, y además a las condiciones nacionales y regionales o públicas y privadas que ayudaron a la expansión territorial de los armados (IEPRI, 2006).

En este contexto se empiezan a desarrollar estudios e investigaciones a partir de la reconfiguración territorial, demográfica y social consecuencia del conflicto armado. La Conferencia Episcopal (1995), manifiesta que el desplazamiento forzado es un efecto cruento de este fenómeno por el que atraviesa el país, asimismo se hablaba que en 1995 había alrededor de 586.261 personas que afrontaban dicha situación. Sin embargo, hay que tener presente algunos hechos coyunturales que marcaron la década del ochenta e inicios de la del noventa, que ocultaron el conflicto y, posteriormente, el desplazamiento forzado. (Castillejo, 2000).

La importancia de las variables sociales como referente explicativo de las migraciones no puede ser soslayada. La gente no emigra exclusivamente porque haya tomas, ataques, amenazas u otras acciones semejantes. Lo hace, además, porque las circunstancias sociales en el sitio en que había decidido vivir no le ofrecen oportunidades de progresar. Por eso el tema del desplazamiento forzado significa de manera más amplia para las políticas públicas del país un inmenso interrogante sobre el ordenamiento territorial de la nación en su conjunto (Defensoría del Pueblo, citada por Villa, Sánchez, Jaramillo, 2007: 28).

### **1.5.1 El desplazamiento forzado y las dinámicas bélicas: geografía del conflicto**

La tendencia del conflicto armado en Colombia requiere varias lecturas que, además de mencionar actores, escenarios y dinámicas bélicas, destaquen las interrelaciones que se observan del fenómeno según elementos explicativos

desde los cuales se comprenda el desplazamiento forzado. Si bien el conflicto es la causa principal para desplazarse, es preciso evitar la interpretación lineal que sugiere, pues hay que tener en cuenta varios factores que forman parte de este amplio hecho, como las políticas internacionales y los actores económicos.

El desplazamiento forzado está asociado, en la mayoría de las regiones, con las dinámicas bélicas de los grupos armados, que hacen parte de las particularidades del conflicto, entre las cuales se encuentra: la expansión vertiginosa a lo largo del territorio colombiano, la multipolaridad de actores y las dimensiones del desplazamiento forzado. Jaramillo (Villa, Sánchez, Jaramillo, 2007) muestra en cuatro periodos, las tendencias y las interrelaciones de algunos elementos explicativos, así:

En el periodo de 1995-1997 los epicentros de conflicto son los departamentos de Antioquia y la Costa Atlántica. En estas dos regiones coincide el despliegue del conflicto en el Gran Urabá, que incluye parte del departamento de Chocó. La avanzada también llega a los departamentos de Córdoba, Magdalena y el sur de Bolívar; de igual manera, se presentan acciones en las zonas fronterizas, por ejemplo, Guaviare (donde se inicia el accionar de las autodefensas con la masacre de Mapiripán), Putumayo y Cauca, todo esto con el fin de controlar las zonas de expansión de cultivo de coca y los epicentros estratégicos para transporte de armas y otras actividades militares (Villa, Sánchez, Jaramillo, 2007). Véase, en el anexo, el mapa 1. Epicentro del conflicto en Urabá y la costa Atlántica

Así como se determinan los lugares de expulsión, también empieza la dinámica de recepción. Los principales departamentos mencionados como receptores son: Antioquia, Córdoba, Santander y Tolima; y como ciudades receptoras aparecen: Bogotá, Montería, Barranquilla y Cartagena. Estos circuitos se relacionan con tendencias migratorias intrarregionales construidas a través de relaciones históricas de vinculación de localidades (Villa, Sánchez, Jaramillo, 2007: 23).

A estas dinámicas de expulsión y recepción se asocia la expansión territorial del conflicto. Bejarano (1997) la nombra como “juego de espejos”, pues como es sabido, los actores armados establecen sus acciones de acuerdo a los movimientos del grupo contrario, y no solo en cuestiones militares y territoriales sino en dinámicas de control, de desplazamiento, de terror.

En el periodo 1998-2002 se manifiesta mayor expansión del conflicto armado, de los desplazamientos forzados y una profundización de la crisis humanitaria. Tanto CODHES como Acción Social coinciden en la identificación de una tendencia hacia el aumento de la población desplazada, con el año 2002 como su punto más alto: 425.067 personas desplazadas según SUR y 412.553 según SISDHES (Villa, Sánchez, Jaramillo, 2007: 23).

Los años comprendidos entre 2000 y 2002 siguen siendo los que han registrado los más altos niveles de desplazamiento (43,9%) como reflejo de la agudización del conflicto armado y el crimen organizado. Ello se debió, por una parte, a la expansión y consolidación del proyecto paramilitar, por otra, a la culminación de los diálogos de paz con la guerrilla de las FARC. No obstante, se anota que el 41% de los desplazamientos de grupos familiares incluidos en el RUPD se produjo en el periodo comprendido entre enero de 2003 y agosto de 2008, rango que cobija, entre otros desarrollos, el proceso de desmovilización de los grupos paramilitares, una reproducción de otros grupos armados ilegales, una importante fase de los planes contrainsurgentes y antinarcóticos adelantados por el Estado colombiano y la implementación de la Ley de Justicia y Paz (Garay, 2009: 156).

Aunque todo el país es territorio de disputa, hay microrregiones más afectadas; en Antioquia se presenta el Urabá y el Oriente Antioqueño (como se desarrollara en el capítulo 4). Igualmente, desde una perspectiva territorial se puede constatar una generalización del desplazamiento, ya que en el año 2000, en 480 municipios se presentan eventos de desplazamiento; en 2001, en 819; y

en el primer semestre de 2002, en 887. Para el total del periodo, el 87% del territorio nacional fue afectado por el desplazamiento (Villa, Sánchez, Jaramillo, 2007: 23).

En la lógica del conflicto armado se identifica que los municipios son impactados de diferentes maneras, de acuerdo con la dinámica de expulsión y recepción, la emergencia de nuevas zonas en disputa debido a que se convierten en zonas de cultivo de coca o corredores que facilitan el trasegar de los actores armados. Otras regiones que entran en tal dinámica son aquellas que desarrollan megaproyectos energéticos o petroleros. Antioquia, sin embargo, sigue ocupando el primer lugar en cuanto a departamentos expulsores y receptores. Este periodo se caracteriza, además, por la emergencia de la región del Oriente Antioqueño como zona de disputa, lo que acarrea un notable fenómeno de desplazamiento en esta región (Villa, Sánchez, Jaramillo, 2007: 24).

La constancia del conflicto armado en las regiones genera en la población desplazada la idea de permanecer en el lugar de llegada, en comparación con el periodo anterior de un índice del 37% en el 2000 se pasa al 11% en el 2002 y a solamente el 2% en el primer semestre de 2002 (Jaramillo, 2008: 24); es decir que la población rechaza el retorno como opción para restablecerse, por las pocas garantías que puede tener en los lugares de donde se vio forzada a salir.

Para este periodo, es notorio el desplazamiento de comunidades afrodescendientes e indígenas: entre los años 2000 y 2002 el 20,5% de la población desplazada corresponde a grupos étnicos, 17,72% a población negra y 3,75% a población indígena (Villa, Sánchez, Jaramillo, 2007: 24). De igual manera, se consolidan como centros receptores las grandes ciudades como Bogotá, Medellín, Cali, y ciudades intermedias como Montería, Cartagena, Santa Marta, y Quibdó, que recibe el impacto de una masiva migración forzada proveniente de áreas rurales (2007: 24).

Durante este periodo se identifica la reducción en la participación popular de la población desplazada. En febrero de 2002, el diario *El Colombiano*, de la ciudad de Medellín, llama la atención sobre la incidencia de este importante hecho en las elecciones legislativas y presidenciales, pues para este periodo el 40% del territorio colombiano no estaba en condiciones de llevar a cabo las votaciones (*El Colombiano*, 2002b). Según Marco Romero, director de CODHES, el contexto se convierte en una presión para elegir candidatos, debido a que en amplias zonas del país la democracia está supeditada al grupo armado que prevalezca, razones por las cuales se cuestiona la elección del gobierno de Álvaro Uribe Vélez.

El tercer periodo, 2003-2005, inicia bajo los replanteamientos políticos que surgen a partir de la política de seguridad democrática del gobierno Uribe, en el cual se manifiesta una leve tendencia a la disminución del desplazamiento, al menos en este periodo, porque en 2008 alcanza un punto tan alto como en 2002. Para CODHES, esta tendencia a la disminución en las cifras tiene que ver con el concepto de desplazamiento con el que se operan los sistemas de información y particularmente con la postura del gobierno colombiano de negar la inclusión en el SUR de las personas desplazadas por las fumigaciones de cultivos de uso ilícito, por otras acciones relacionadas con el control militar de territorios por parte del ejército y que derivan, igualmente, en dinámicas de desplazamiento forzado, y finalmente por reconocer la existencia de un conflicto armado (Piffano, citado por Villa, Sánchez, Jaramillo, 2007), más que por una disminución real del problema.

Para Acción Social, en contraste, la disminución en la magnitud del desplazamiento es demostrativa de la eficacia de la estrategia de seguridad democrática traducida en un control de los grupos insurgentes y de la presencia de las fuerzas armadas y de otras instituciones del Estado en los territorios de disputa (Villa, Sánchez, Jaramillo, 2007: 25).

Los lugares epicentro de las fumigaciones y de posteriores desplazamientos son los departamentos del sur del país (Caquetá, Meta, Putumayo) y los afectados por las operaciones del Plan Patriota (Norte de Santander y Arauca; Cauca, Tolima y Huila). Respecto a esta situación se anota que la relación fumigaciones y desplazamiento no es de causa-efecto, pues se presentan variables en las posibles causas como: los operativos militares, los enfrentamientos y el aumento de siembra de minas antipersonales para prevenir la avanzada de la fuerza pública en las regiones (Villa, Sánchez, Jaramillo, 2007: 25). Véase, en el anexo, el mapa 2. Sitios de fumigaciones y desplazamiento: Caquetá, Meta, Putumayo, Arauca, Tolima y Huila.

En este periodo se reconocen nuevas modalidades de desplazamiento como el intraurbano y el interurbano. El primero es aquel que se da dentro de un mismo perímetro urbano, es el caso de Medellín, Barranquilla y Barrancabermeja; el segundo es un desplazamiento entre ciudades o entre centros urbanos que comparten el área metropolitana.

Según el organismo CODHES (citado por Villa, Sánchez, Jaramillo, 2007: 25), hay varios elementos que configuran las tendencias de este periodo: la profundización de la crisis humanitaria pese a la desmovilización de grupos armados paramilitares, el intento de la guerrilla por recuperar territorios, la mayor militarización de zonas por parte del ejército y la continuidad de la acción de grupos paramilitares, que se convierten en una porción importante del territorio en zonas de riesgo.

La continua expansión de redes del narcotráfico articuladas con los grupos armados irregulares, principalmente por el litoral pacífico, que ocurre paralela al traslado y resiembra de cultivos de uso ilícito da lugar al deterioro de la situación humanitaria en la región, muestra que la política de erradicación forzada no es una respuesta suficiente para combatir el fenómeno y que está en estrecha relación con el conflicto armado.



Como resultado de todo lo anterior se presenta un “desbordamiento” del conflicto, especialmente hacia países vecinos. Esto se relaciona con la expansión de cultivos hacia Perú y Bolivia y del narcotráfico hacia las fronteras.

Según ACNUR (2004-2006), entre 1999 y 2004 más de 90 mil colombianos presentaron solicitud de asilo en países de frontera y en otros continentes. La encuesta mundial de refugiados de Estados Unidos, por su parte, reporta para 2006 un total de 257.900 refugiados (US Committee for Refugees, 2006). Entre los países receptores de población refugiada procedente de Colombia se destaca Estados Unidos con 19.667, Canadá con 13.511 y Ecuador con 9.851 (ACNUR, 2004-2006). De esta manera, se visibiliza la crisis como hecho transfronterizo, donde juegan un papel importante los países vecinos y sus normativas de refugio para la atención a la población.

Así, el desplazamiento se expande por todo el territorio y a partir de 1994 se identifican departamentos expulsores y receptores, a los cuales entre 1995 y 2005 se van incorporando Chocó, Putumayo, Risaralda, Quindío, Atlántico, Guajira, Vichada, Guainía, Vaupés y Amazonas (Villa, Sánchez, Jaramillo, 2007: 27). Respecto a la recepción de población, todos los departamentos se convierten en territorios de llegada; sin embargo, son las ciudades grandes e intermedias donde se reasienta la población.

En el periodo 2006-2008 continúa la política de seguridad democrática en su segunda fase, en la cual ya “desmovilizados” gran parte de los bloques paramilitares y extraditados algunos de los jefes de este grupo, se empieza a generar una tensión entre víctimas del conflicto armado y Estado, pues los procesos de versión libre siempre han permanecido en segundo plano, hasta el punto de materializar leyes de restauración jurídica para las víctimas, es decir, dinero a cambio de verdad, justicia y reparación. Esta ley, más allá de una reparación real desde lo moral para las víctimas del conflicto armado, se ha convertido en una forma de ocultamiento no solo de la responsabilidad del

Estado, sino de otros actores económicos y políticos que se han y se siguen beneficiando del conflicto armado en el país.

El “resurgimiento” en este periodo de los grupos paramilitares en buena parte del país sigue en aumento, incluso ya es reconocido por parte del Estado, cuando en un principio negaron la existencia de los mismos, argumentando que era una manera de desprestigiar el proceso de paz con este actor armado.

Lo que no se ha hecho esperar es el desplazamiento forzado, ya que estos “nuevos” grupos tienen la misma forma de operar de los anteriores: utilizan la violencia y el terror como una forma de expansión de su poder y de obediencia de la población en las zonas donde tienen asentamiento.

## **1.6 Perfil sociodemográfico de la población desplazada en Colombia**

Pocas problemáticas se han manifestado de un modo permanente en la realidad del país, que tengan un crecimiento continuo y agudicen la crisis humanitaria; como lo dice Cifuentes (2005), que sean un acto capaz de producir múltiples violaciones de los derechos fundamentales, una situación de acción o de omisión que pueda modificar la vida de un individuo, de una familia y de una comunidad como lo es el desplazamiento forzado. Desde el ámbito jurídico se pueden nombrar dos actores nítidamente configurados sobre los que recae la responsabilidad de este fenómeno: los actores armados, políticos o no políticos, y también el Estado, a cargo del cual se encuentra el cumplimiento estricto del deber de protección; justamente cuando se presenta el desplazamiento —que ha debido ser prevenido— y cuando se violan esos derechos fundamentales, también se presenta una violación por vía indirecta en cabeza del Estado.

### **1.6.1 Tipologías del desplazamiento forzado**

Las tipologías del desplazamiento forzado se refieren a la forma de salida del lugar de origen. Por lo general se habla de desplazamientos masivos, individuales o familiares. El desplazamiento masivo se da cuando se trata de más de cincuenta personas o diez familias y obedece, por lo general, a amenazas muy específicas e identificables; esto hace que, en términos generales, las personas desplazadas cuenten con mayores posibilidades de atención estatal e institucional y se den a conocer a través de los medios de comunicación. El desplazamiento individual, familiar o gota a gota es menos visible y requiere de sistemas diferentes de identificación, pues en la mayoría de los casos se trata de una acción silenciosa y en la que se cuenta con menos posibilidades inmediatas de apoyo institucional y reconocimiento social. Según la Conferencia Episcopal y CODHES, la tendencia mayoritaria en todas las regiones es hacia el desplazamiento familiar. La región pacífica (según datos del SUR) y las regiones de Amazonía y Atlántico (según datos del CODHES) son las zonas en las que más predominan los desplazamientos masivos en periodos recientes (Villa, Sánchez, Jaramillo, 2007: 29).

### **1.6.2 Los motivos de desplazamiento forzado**

Según la Encuesta Nacional (ENDOP), “el 39% de los hogares entrevistados fueron desplazados por amenazas, el 23% por enfrentamientos armados y el 18% por asesinato o masacres. Las amenazas son un factor común en todos los municipios de la muestra, los enfrentamientos son especialmente altos en Buenaventura y Popayán, y los asesinatos o masacres en Medellín, Turbo (Antioquia) y Soledad (Atlántico)” (Villa, Sánchez, Jaramillo, 2007). La actualización de la información permite ver que la constante sobre los motivos de desplazamiento sigue siendo las amenazas, al igual que las masacres y el miedo.

Las amenazas directas son el principal motivo de desplazamiento durante todo el periodo analizado, y aumenta su incidencia en los años más recientes al

punto de afectar a cerca del 57% de los grupos familiares incluidos en el RUPD, entre 2005 y la fecha de aplicación de la II Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada. Mientras que para los grupos familiares incluidos en el RUPD las masacres constituyen la segunda causa del desplazamiento, lo son los combates para los grupos familiares no inscritos (Garay, 2009: 156). Con base en la anterior información y tal como se viene advirtiendo a lo largo del texto, queda claro que la guerra y la violencia que de ella se desprende son estrategias para generar desplazamiento forzado y tener dominio sobre lo que dejan estas personas.

### **1.6.3 Actores responsables del desplazamiento forzado**

A partir de la multipolaridad de actores y de las dinámicas bélicas puestas en función de sus intereses en determinadas regiones del país, se inicia la nueva oleada de migración forzada. Son los territorios de la zona rural, los municipios alejados y asimismo estratégicos, los que se convierten en lugar de disputa y en blanco de constantes hostigamientos por parte de los grupos armados, identifíquense como paramilitares, guerrillas, delincuencia común o fuerzas militares; aunque estas últimas, resguardando su accionar en los actos de barbarie de las AUC. Los casos más frecuentes son las incursiones que hacen los paramilitares constantemente en las veredas sin el control de la fuerza pública, por ejemplo, la incursión realizada en el municipio de Yondó (Antioquia) en el año 2000, de la que se infiere la facilidad con que operan (*El Colombiano*, 2000c).

A toda esta lógica regional, se asocia desde tiempo antes (se ha hablado del primer periodo de violencia, 1946-1957) las incongruencias que rigen la política agraria, es decir, el desplazamiento de actividades agrícolas por otros usos, la deforestación, el desarrollo de megaproyectos de infraestructura vial y energética, los cambios en los usos del suelo, la implantación de agroindustrias y la concentración de la propiedad.

Esta última, en relación con las lógicas de desplazamiento forzado, según el informe de la Contraloría General de la Nación de 2006, se ha traducido en una especie de contrarreforma agraria con la “compra” de las mejores tierras del país (un 48% de tierras localizadas en las zonas de frontera agrícola) para desarrollar cultivos ilícitos e instalar laboratorios para su procesamiento. En cambio, el 68% de los propietarios (pequeños campesinos) solo poseen el 5,2% del área. Esto se corresponde con la situación de familias que, según la Encuesta Nacional de Población Desplazada, manifiestan haber tenido que abandonar propiedades que ascienden a las 569.548 hectáreas (Comisión de Seguimiento a la Política Pública, 2008).

En cuanto a la presunta autoría de los desplazamientos que afectaron a los grupos familiares inscritos en el RUPD, los paramilitares ocupan el primer lugar, y la guerrilla de las FARC el segundo; un orden similar se registra para los grupos familiares de población no registrada (Garay, 2009: 157). De igual forma, la fuerza pública genera desplazamiento, ya sea por el que se da en los sitios de combate o en lugares donde se realizan fumigaciones contra cultivos de amapola y hoja de coca.

#### **1.6.4 Bienes abandonados por la población desplazada**

Al abordar este tema reluce la deficiencia que se presenta en los sistemas de información para dar cuenta de los bienes, tanto materiales como inmateriales, que hacen parte del itinerario de pérdidas de la población desplazada, lo que se entiende de alguna manera como el desconocimiento de las instituciones del Estado para reparar a estas personas. Según el CODHES (citado por Villa, Sánchez, Jaramillo, 2007: 30), del 70% de familias que dieron información al respecto, dos terceras partes dejaron abandonada una finca o una parcela con casa, el 20% su vivienda y el 3,9% una finca sin casa. Los datos más altos de abandono de tierras se encuentran en la región del Pacífico (67%) seguida de la región Central (51,4%) y Amazonía (47,9%) (2006).

Con el desplazamiento se ha producido una pérdida masiva de tierras, animales y otros bienes que constituían activos productivos de los grupos familiares desplazados, circunstancia que implicó un deterioro sustancial de su situación económica, al mismo tiempo que se inhabilitaron sus capacidades de generación de ingresos. En efecto, sus experticias estaban centradas en la producción agropecuaria y extractiva, de manera que la mayor parte de los desplazados pasaron de ser de agricultores expertos a habitantes urbanos marginalizados. El total de hectáreas despojadas o forzadas a dejar en abandono desde 1998 sería del orden 5,5 millones —sin contar aquellos predios con extensión superior a 100 hectáreas, ni las tierras colectivas de afrocolombianos e indígenas—, que equivalen al 10,8% de la superficie agropecuaria del país. De manera que si el abandono de tierras fue masivo por la cantidad de familias que involucró —cerca de 385.000 familias—, su magnitud en términos de la superficie también alcanza una proporción sensiblemente elevada. El área total dejada de cultivar por la población desplazada ascendería a 1.118.401 hectáreas a lo largo de los once años de desplazamiento contemplado en este estudio, la que representaría cerca de un 25% del área cultivada en el país. En la medida en que estas áreas dejadas de cultivar por la población desplazada no estén siendo aprovechadas eficientemente o se hayan destinado a ganadería extensiva, se habría producido una disminución de la producción agrícola del país, lo cual podría constituirse en uno de los factores que explican el menor dinamismo del PIB del sector en los últimos años. La población desplazada de la región de la Costa Atlántica que se caracterizaba por tener el menor acceso a la tierra, fue la que se vio forzada a abandonar un área mayor de cultivos, al punto de ascender hasta 425.031 hectáreas, que representaron el 38% del área total de cultivos usurpados o abandonados. De acuerdo con la II ECV-2008, (Encuesta de Calidad de Vida) el 38,6% de los grupos familiares inscritos en el RUPD perdió predios con extensiones menores de 5 hectáreas y el 29,0% y el 32,4% se vieron forzados a abandonar tierras cuya superficie oscilaba entre 5 y 15 hectáreas o era superior a 15 hectáreas, respectivamente (Garay, 2009: 175).

La población dueña legítima de la tierra vivía de pequeños cultivos, lo que aseguraba su manutención y le servía para proveer los mercados locales con sus productos. Pero la pérdida de tierras a manos de los grupos armados, directamente asociada con los cambios del uso de la misma en cultivos extensivos y ganadería, podría traer en un tiempo no muy lejano, problemas de soberanía alimentaria, por la falta de personas encargadas de suministrar alimentos producidos en el campo.

Los ingresos agropecuarios, junto con los derivados de las actividades extractivas, aportaban el 68% del ingreso de los grupos familiares antes del desplazamiento. Según la Comisión de Seguimiento, la pérdida de tierra por parte de la población desplazada configura un daño emergente que se ha calculado un poco más de \$7,4 millones (pesos del año 2008) en promedio para cada grupo familiar que efectivamente abandonó tierras como consecuencia del desplazamiento forzado (Garay, 2009: 176).

Todo este panorama de lo que sucede con la tierra en Colombia, además de ser reprochable desde cualquier punto de vista, nos enfrenta a diversos problemas que tienen que ver con una mayor pobreza en la ciudad, ya que las personas desplazadas buscan los centros urbanos como refugio, lo que genera que muchos recursos se dispongan para atender a la población que sufre este flagelo. Igualmente, el cambio en el uso de la tierra genera problemas que van desde los daños ambientales en zonas expropiadas que son explotadas para la minería, hidroeléctricas, cultivo de palma africana; hasta la provisión de alimentos.

#### **1.6.5 Características de los hogares de la familia desplazada**

Al momento de la salida, hay una tendencia a desplazarse con la familia aunque en el lugar de llegada puede fragmentarse, esto según la tipología de desplazamiento y las posibilidades que tenga la familia de permanecer en el

lugar de recepción. En la mayoría de los casos se trata de familias nucleares conformadas por jefaturas de hogar, cónyuge e hijos; sin embargo, el alto porcentaje de jefaturas femeninas (32%) puede estar sugiriendo también una tendencia significativa (CODHES, 2006, citado por Villa, Sánchez, Jaramillo, 2007: 30).

La información sobre los hogares desplazados demuestra, en particular, que las mujeres asumen la jefatura de sus hogares a causa de la muerte de sus compañeros, lo que evidencia que han sido los hombres las principales víctimas de infracciones al derecho internacional humanitario y de violaciones a los derechos humanos (homicidios, desapariciones forzadas y masacres, entre otras) y que en muchos casos son las mujeres quienes toman la decisión de desplazarse como forma de salvaguardar su vida y la de sus hijos (Villa, Sánchez, Jaramillo, 2007: 30).

Los hogares de la población desplazada son grandes: de 5,1 personas en promedio para los hogares desplazados inscritos en el RUPD y de 4,7 personas en promedio para la población desplazada no inscrita. Tienen entonces, en promedio, una persona más que el conjunto de los hogares colombianos (3,9 personas en promedio, según el censo nacional de 2005). La tasa de jefatura femenina es más alta en los hogares de la población desplazada que en el conjunto de los hogares colombianos (43,8% para hogares desplazados vs. 29,9% para el total nacional, según el mismo censo), y buena parte de estas mujeres ejercen solas dichas jefaturas: del total de hogares de población desplazada inscritos en el RUPD con jefatura femenina (43,8%), 66,8% tienen como jefe una mujer sin cónyuge y 49,4% de los hogares una mujer sin cónyuge, con hijos menores de 18 años (Garay, 2009: 158).

Lo anterior evidencia los cambios que han sufrido las familias desplazadas en su composición interna y en sus responsabilidades, que también implican un cambio en los compromisos de los proveedores económicos, generalmente



asociados a la muerte del hombre sobre el cual recaía la responsabilidad de la manutención de todo el núcleo familiar. Esta responsabilidad, en un alto porcentaje, la asume la mujer, además de las diversas labores propias de ser madre.

#### **1.6.6 Escolaridad de la población desplazada**

Se encuentra información muy reducida sobre el nivel de estudio con el que llega la población a los lugares de llegada; respecto a las posibilidades de continuidad de los estudios, sobre todo en niños y niñas, adolescentes y jóvenes, los hallazgos son más precisos. El estudio de Ibáñez y Moya coincide con el balance realizado por CODHES al señalar que, en efecto, hay una tendencia al aumento de la asistencia escolar entre la población menor de 18 años, lo cual puede ser explicado por la mayor oferta educativa existente en los centros urbanos hacia donde se dirige esta población.

No obstante, los autores hacen dos consideraciones relevantes: en primer lugar, a pesar del aumento, la tasa de asistencia escolar de la población desplazada es menor que la de los pobres rurales y urbanos y los indigentes. En segundo lugar, este aumento en la asistencia se da sobre todo entre menores que asisten a la escuela, pero en cambio disminuye entre quienes van a secundaria. Esto puede indicar, por un lado, que muchos de estos jóvenes están involucrados en labores de sostenibilidad económica de las familias, y por otro, las dificultades que encuentra esta población no tanto en el ingreso a los establecimientos como en su permanencia, dados los altos costos de la canasta escolar (Villa, Sánchez, Jaramillo, 2007: 31). Esta población, en su gran mayoría, son personas que han cursado parte de la primaria.

Cerca de un 86,2% de los niños, niñas y adolescentes entre 5 y 17 años de edad, desplazados e inscritos en el RUPD, asisten a un establecimiento educativo formal. Sin duda hay avances en la observancia de este indicador de cobertura

nominal, pero debe mencionarse que todavía subsiste un apreciable nivel de deserción intra-anual que contrarresta, en la práctica, parte de lo logrado en la ampliación de cupos escolares. En efecto, del total de menores desplazados que se matricularon en el año escolar 2008, un 4,5% se había retirado en julio del mismo año. Por grupos de edad, el mayor porcentaje se presenta entre los que tienen entre 5 y 11 años de edad, tanto en el caso de la población desplazada inscrita en el RUPD, como en el caso de la no inscrita (Garay, 2009: 162).

Las deserciones escolares están asociadas generalmente a la falta de recursos de los padres para suministrar los útiles escolares y el dinero para transportarse — si es del caso—, a la violencia en las zonas donde están ubicados los establecimientos educativos o a la obligación laborar para ayudar en el sostenimiento familiar; en otros casos, los niños y jóvenes no acuden a la escuela por quedarse realizando las obligaciones en la casa, ya que los adultos están trabajando.

Por otro lado, en la población desplazada se presentan altos índices de analfabetismo, particularmente en los mayores de 15 años y que son jefes de hogar; muchos no saben leer ni escribir, otros han cursado sólo los grados básicos de primaria.

#### **1.6.7 Salud de la población desplazada**

Cuando se comparan las condiciones de salud en las cuales llegan y permanecen las personas luego del desplazamiento, la tendencia es que la mayoría de ellos presenta fiebre, diarrea y problemas respiratorios, enfermedades por lo general relacionadas con problemas de nutrición y deficientes condiciones de saneamiento básico de los hogares (Ibáñez y Moya, 2006, citado por Villa, Sánchez, Jaramillo, 2007: 32).

Por otro lado, de acuerdo con el estudio de la Conferencia Episcopal y CODHES, el 47% (según SUR) y el 54% (según CODHES) no tienen ningún tipo

de protección en salud. El porcentaje restante obtiene protección a través del régimen subsidiado (35,6% según SUR y según 37,5% CODHES) y a través del régimen contributivo (entre el 17% y el 2%) (Villa, Sánchez, Jaramillo, 2007: 32).

Si bien debe mencionarse que una elevada proporción de la población desplazada se encuentra afiliada al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) bajo el régimen subsidiado (69,7% para la inscrita en el RUPD y 57,4% para la no inscrita) – tendencia acorde con las políticas orientadas hacia una cobertura universal del aseguramiento que se ha fijado el gobierno en los últimos años –, cerca del 24,7% y 36%, respectivamente, todavía no están afiliadas al sistema y solo pueden acceder al servicio de salud por medio de subsidios a la oferta (Garay, 2009: 160).

La información anterior demuestra que el Estado no solo está incumpliendo una responsabilidad con la población en situación de desplazamiento forzado, como población vulnerable, sino que está omitiendo un mandato de la Constitución política del país, en la que se promulga el derecho de los colombianos a la salud.

### **1.6.8 Ocupación e ingresos de la población desplazada**

Con el desplazamiento se presenta un cambio en las actividades económicas y en la cantidad de ingresos. La mayoría de la población llega en condiciones desiguales para cumplir con competencias del empleo urbano. Las características más notables en este aspecto son: poca correspondencia entre los mercados laborales urbanos y los conocimientos o capacidades de la población desplazada, inestabilidad y baja remuneración, bajos niveles de escolaridad. Esto los obliga a dedicarse a empleos informales precarios, con los cuales aportan al grupo familiar.

La situación de la población desplazada en materia laboral y de generación de ingresos es crítica. Las cifras obtenidas corroboran los resultados de la I ENV-2007. El acceso al mercado laboral para una población con las características demográficas de la población desplazada, se convierte en un aspecto crucial para lograr la estabilidad económica. Se constata que los niveles de actividad económica de la población desplazada en edad de trabajar (64,4% se declaran ocupados y 4,8% desocupados) son inferiores a los de la población de las cabeceras municipales del país (53,5% ocupados y 7,25% desocupados). Al bajo nivel de actividad se suman unas condiciones laborales precarias: la mayoría de los ocupados se desempeña como trabajador independiente (55,4%) y buena parte como empleado doméstico (8,4%), posiciones ocupacionales tradicionalmente marcadas por la informalidad. No es extraño entonces, que solamente un 25,8% de los ocupados cumplan jornadas semanales acorde con lo establecido por el Código del Trabajo (entre 40 y 48 horas por semana) y que haya una elevada proporción de ocupados que trabajan más de 60 horas semanales (19,3%). Los niveles de contratación formal son extremadamente bajos, hasta el punto que el 87,4% de los desplazados RUPD que se ocupan como obreros, empleados o jornaleros, no tienen contratos de trabajo escrito; un 6,9% tienen contrato escrito a término indefinido y un 5,1% adicional tiene contrato escrito a término fijo. En efecto, el 80,6% de los ocupados como empleados obreros o jornaleros no tienen, por su relación laboral, acceso a ninguno de los tres sistemas de seguridad social; el 13,7% están afiliados a una aseguradora de riesgos profesionales (ARP), el 14,2% a una empresa promotora de salud (EPS)<sup>11</sup> y el 11,2% a un fondo de pensiones. Solo el 8,4% de los desplazados RUPD ocupados en las posiciones mencionadas está asegurado para los tres sistemas (Garay, 2009: 165-166).

Los estudios sobre desplazamiento también muestran una clara tendencia: la población que ha vivido este flagelo tiene un mayor grado de vulnerabilidad en

---

<sup>11</sup> Es claro, como se analizó en el apartado de salud, que la gran mayoría de personas tienen cubierto el riesgo de salud, por su afiliación al régimen subsidiado, pero esta afiliación no proviene de la relación laboral.

relación con los hogares pobres, pues este hecho se convierte para la mayoría de esos hogares en la agudización de la situación de pobreza. Se suma a esto que un porcentaje de la población desplazada solo genera ingresos en la subvención del Estado en bienes como educación y alimentación a niños, niñas y adolescentes. Con esto, varios estudios (Conferencia Episcopal y CODHES, 2006; Villa, Sánchez, Jaramillo, 2007) concluyen que la población desplazada sigue siendo vulnerable, pues sus condiciones económicas desmejoran, puesto que se encuentran por debajo de la línea de pobreza y bordeando la indigencia.

### **1.6.9 Condiciones de vivienda de la población desplazada**

La vivienda es un referente no solo físico sino sociocultural (arraigo y pertenencia). Las familias que se desplazan tenían entre sus bienes, por lo menos, la vivienda, pero con el asentamiento en los lugares de llegada pasan a vivir en cuartos, en inquilinatos o en otro tipo de estructuras poco dignas de habitar (Ibáñez y Moya citado por Villa, Sánchez, Jaramillo, 2007: 33). Las condiciones de las viviendas son precarias, pues la mayoría de los barrios de asentamiento están ubicados en las periferias y con pocas posibilidades de acceso a equipamiento urbano.

Es de anotar que apenas un 5,5% de los hogares desplazados incluidos en el RUPD habita en una vivienda que satisface las condiciones requeridas para poder ser considerada como digna. Al realizar un análisis por tipo de vivienda se aprecia que la situación de mayor preocupación es la de la población desplazada que habita cuevas, cambuches, puentes. Para este segmento de la población el hacinamiento es de 5,9 personas. Le sigue muy de cerca aquellos hogares que habitan en lugares adaptados para recibir población en situación de desplazamiento, con un hacinamiento de cerca de 4,3 personas. Las condiciones de la vivienda de los hogares que han recibido subsidios no son tan extremas, aunque debe destacarse que aun así solamente entre el 21,2% y el

25,5% habitan una vivienda considerada digna en los casos de hogares desplazados RUPD y no RUPD (Garay, 2009: 165).

Uno de los mayores problemas con que se enfrentan los desplazados en relación con la vivienda, tiene que ver con los subsidios, pues además de la poca cobertura, muchas personas no tienen con qué pagar el dinero necesario para la financiación de vivienda.

En conclusión, queda claro que entre los grupos vulnerables, la población en situación de desplazamiento forzado es la más vulnerable de todo el país, ya que a sus angustias por el despojo, los asesinatos de algunos de sus familiares, las desapariciones, el miedo, etc., se suman unas características sociodemográficas proclives a una mayor vulnerabilidad sistémica, un menor goce efectivo de la gran mayoría de los derechos y mayores niveles de pobreza e indigencia que la población pobre vecina de referencia —con la todavía mayor postración de algunos grupos dentro de la misma población desplazada, como por ejemplo afrocolombianos, indígenas y hogares monoparentales—. <sup>12</sup> Ante la magnitud de los daños de todo orden infligidos a estas víctimas, Colombia enfrenta una verdadera tragedia humanitaria con el flagelo del desplazamiento forzado (Garay, 2009: 177).

## SEGUNDA PARTE

### **Ciudadanía, política pública incluyente y desplazamiento forzado por el conflicto interno en Colombia: marco para el estudio de caso**

La modernidad puede tomarse como símbolo de una nueva era, en la cual lo social ocupa un destacado primer plano, en contra de los imaginarios, las estructuras y las jerarquías feudales. La modernidad se constituye en un proyecto histórico de construcción de un mundo social inteligible, donde la razón institucionaliza el juego de las fuerzas económicas y políticas sobre la

---

<sup>12</sup> Para mayor detalle, véase: Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado (2009a: 39-61).

base del libre contrato entre seres iguales, con el Estado como garante de la racionalidad colectiva y árbitro conciliador entre el interés individual y el interés público (Sarmiento Anzola, 1995: 12). La modernidad, igualmente, tiene como corolario las promesas de libertad, equidad, solidaridad y autonomía; en términos generales, propende por el mejoramiento de las condiciones de vida del individuo tanto en los aspectos materiales como en los espirituales.

Este proyecto de la modernidad significó, al menos en el plano ontológico y/o teórico, el punto desde el cual se empezó a cimentar una lucha y un reconocimiento de los derechos ciudadanos.

La ciudadanía toma importancia en estos tiempos, en la medida que integra exigencias de justicia y pertenencia comunitaria, además, su concepto está ligado a la idea de derechos individuales, por un lado, y a una noción de vínculo en una comunidad particular, por el otro.

Los referentes teóricos que se tomarán para esta investigación son los provenientes de la ciencia política y la filosofía política y, más concretamente, sus aportes en relación con la ciudadanía, que se ha convertido, según Kymlicka y Norman (1997: 5), en una palabra que resuena a lo largo de todo el espectro político.

La ciudadanía es uno de los temas que genera más controversia, y por ello uno de los más importantes en la política contemporánea mundial. Fenómenos como la crítica al Estado de bienestar, el colapso del socialismo real, el surgimiento del nacionalismo en Europa del Este, las sociedades multiculturales y, sobre todo, el proceso de globalización, han contribuido a que se retome la discusión.

Además, para Kymlicka y Norman, la ciudadanía surge como una evolución natural del discurso político, ya que el concepto parece integrar exigencias de

justicia y pertenencia comunitarias, que son conceptos centrales de la discusión política de la década del ochenta.

Al igual que la ciudadanía, las políticas públicas y su análisis durante las dos décadas más recientes, tal como lo expone Roth (2003: 11), se ha ido constituyendo en un campo de estudio cada vez más importante para la ciencia política. No obstante, es a partir de la década del sesenta del siglo XX que los científicos sociales, politólogos, sociólogos y economistas se interesaron por el estudio de la acción pública. Para el caso colombiano, esta discusión cobraría importancia tres décadas después.

Este auge tiene que ver, entre otras cosas, como lo plantea Oszlak (1994), con el hecho de que desde hace varios años los libros dedicados a analizar el papel del Estado y a planear la necesidad de transformarlo, rediseñarlo o “modernizarlo” se han multiplicado, debido no solo a los cambios que impone el modelo neoliberal y la globalización, sino al nuevo contexto político internacional, como las exigencias regionales, nacionales y locales de aumentar la democracia, la participación y la autonomía.

El análisis de las políticas públicas permite renovar, alimentar y aportar a la discusión, a los debates políticos y académicos sobre el Estado, la política, la democracia y la gestión pública (Roth, 2003: 9).

Las políticas públicas surgen como una necesidad de direccionar y analizar la puesta en escena del actuar del Estado y, en la misma medida, evidencian la fuerza y las expresiones de ciudadanía para la demanda de sus necesidades básicas, a la vez que pueden medir el grado de politización y de organización de las comunidades.

Precisamente de lo anterior se va a ocupar la segunda parte de este trabajo de investigación, ya que se incorporarán componentes centrales tanto desde lo



teórico, como desde lo legal, histórico y contextual para el desarrollo de este estudio.

En el capítulo 2 se aborda la discusión sobre ciudadanía, que inicia con un llamado de varios autores sobre la importancia del tema, para pasar en seguida al campo de las definiciones y el debate en que se mueve la discusión sobre ciudadanía. Luego se hará alusión a la disertación de la ciudadanía entre lo individual y lo colectivo o entre lo público y lo privado, y se expondrá la idea de ciudadanía como un derecho universal o postnacional. Por último, se propondrá la resistencia ciudadana como una manifestación de ciudadanía alterna a las tradicionales, que se puede observar en el reclamo justo de los derechos por parte de la población en situación de desplazamiento forzado por el conflicto armado, asunto que se desarrollará en el último capítulo.

En el capítulo 3 se expone inicialmente una aproximación teórica sobre la dimensión política de las políticas públicas, para terminar con unas definiciones mínimas y algunos apuntes sobre la política pública incluyente o mixta. En el capítulo 4 se realizará una aproximación a la política pública de la población desplazada por el conflicto armado en Colombia, tanto a nivel nacional, como regional y municipal. Igualmente, se realiza un acercamiento a la implementación de la política pública y la defensa por algunas organizaciones tanto nacionales como internacionales a la población desplazada.

En síntesis, esta segunda parte surte la investigación del referente teórico-analítico desde donde se va a mirar el fenómeno de estudio, a la vez que lo contextualiza.

## Capítulo 2

### **Debate teórico sobre ciudadanía. Una apuesta desde la ciudadanía en resistencia**

En este capítulo se planteará la disertación que en relación con la ciudadanía han elaborado diversos autores. Se empezará con unas definiciones mínimas, para posteriormente entrar en una discusión más profunda sobre la temática, ubicando la obra seminal de Marshall, sobre ciudadanía y clase social.

Seguidamente, se plantea la discusión de quienes defienden una concepción más individualista y privada de los derechos ciudadanos, en contraposición con quienes plantean una postura más pública y colectiva de los mismos. También se presentan las visiones de algunos teóricos que ponen la discusión de la ciudadanía en un plano más allá del Estado-nación; aquí, la ciudadanía estaría bajo una concepción universal de los derechos.

Por último, se tratará de elaborar una reflexión sobre “ciudadanías en resistencias”, algo que se desarrollará recogiendo ideas de cada uno de los subtemas de este capítulo, y de otras nociones que parten de sospechas académicas sobre una “ciudadanía alterna”, que para este caso se denominará “ciudadanías en resistencias”.

La idea que subyace en esta sospecha académica es que estas formas de expresión de ciudadanías son las que se están gestando en la población en situación de desplazamiento forzado por el conflicto armado en Colombia, las cuales giran alrededor de la lucha por las políticas públicas y la reivindicación de los derechos.

### **2.1 Definiciones mínimas de ciudadanía**

En la concepción inicial sobre la ciudadanía tomaremos la expuesta por Anthony Giddens (citado en Held, 1997: 47), para quien la ciudadanía es el resultado del conflicto a través de una lucha por el reconocimiento.

De otro lado, García Canclini (1995: 19) manifiesta que ser ciudadano no tiene que ver solo con derechos reconocidos por aparatos estatales a quienes nacieron en un territorio, sino también con prácticas sociales y culturales que dan sentido de pertenencia y hacen sentir diferentes a quienes poseen una misma lengua, semejantes formas de organizar y satisfacer necesidades. Fernando Escalante (1993: 51), por su parte, propone la ciudadanía como una forma de pertenencia e identidad con la comunidad política que emana del ejercicio activo de la vida pública.

La ciudadanía no es un concepto recientemente descubierto, ya que tiene un largo recorrido histórico en tres tradiciones: la republicana, la liberal y la democrática. Estas han dado cuenta, igualmente, de tres tipos de ciudadanía diferentes. La primera tradición tiene como modelo la Roma republicana clásica en la que imperan los intereses públicos sobre los privados; es decir, de ella nos queda el énfasis en la virtud de los ciudadanos y la convicción de que hay un bien público más allá de los intereses particulares (Escalante, 1993: 33).

La segunda se concentra en la defensa de los individuos, la tolerancia, el respeto al orden jurídico. Esta tradición, por tanto, supone una visión contraria a la del republicanismo; es decir, el respeto al individuo, en su carácter privado, es el fundamento de la moral pública. Por último, la tercera tradición se fundamenta en la participación, la justicia. Esta tradición tiene un vínculo muy importante con el republicanismo, ya que en ambas prima el interés individual sobre el bien general.

Estas tres tradiciones se han combinado históricamente, y en especial en los últimos doscientos años han servido de referentes para los distintos modelos de

moral y organización política (Atehortúa, 2001: 4). No se puede obviar la permanente tensión en estas tres tradiciones, que muchas veces genera matices diferentes, lo que hace perder el horizonte de una definición más convocante.

## **2.2 El concepto de ciudadanía en Marshall**

Como se mencionó anteriormente, el concepto de ciudadanía está ligado, por un lado, a la idea de derechos individuales, y por otro, a una noción de vínculo con una comunidad particular. En este sentido, es preciso indagar la manera en que se crean las condiciones necesarias para el ejercicio de la ciudadanía.

Para ello, la pregunta por la ciudadanía precisa de elementos teóricos como los desarrollados por T. H. Marshall en relación con la ciudadanía y la clase social, en un texto sobre *Ciudadanía y clase social*, aparecido en el decenio de 1950, y que para autores como David Held (1997) y Giddens (1998), entre otros, constituye un punto de partida ineludible.

Lo primero que hace Marshall (1998: 23) en el análisis de la ciudadanía es construir una delimitación de los componentes o elementos que dan cuerpo teórico a la misma. Elementos impuestos por la historia y por la lógica: el elemento civil, el político y el social. El primero está compuesto por los derechos necesarios para las libertades individuales: libertad de la persona, de expresión, de pensamiento y de religión; derecho a la propiedad privada y a establecer contratos válidos, y derecho a la justicia. Sobresale el derecho a la justicia, debido a que en él se sustentan otros derechos, lo que posibilita al ciudadano exigir y defender otros, como el debido proceso legal.

El segundo es de los derechos políticos, entendidos como los derechos a participar en el ejercicio del poder político, en calidad de miembro de un cuerpo investido de autoridad política, o como elector; es decir, los derechos políticos

que dan la posibilidad al ciudadano de elegir y ser elegido en cargos públicos, derechos que son su posibilidad mínima de participar en la toma de decisiones.

El tercero y último, el derecho social, tiene que ver con lo económico y la seguridad social. Este abarca todo el espectro, desde el derecho a la seguridad y a un mínimo de bienestar económico, hasta el de compartir plenamente la herencia social y garantizar la manera de vivir conforme a los estándares de calidad de vida aceptados como buenos por la sociedad (Marshall, 1998: 27).

Cada uno de estos tres tipos de derechos tiene una instancia responsable de su cumplimiento. La guarda del primero está a cargo de los tribunales de justicia; del segundo, en el parlamento y las juntas de gobierno local, y del tercero, en el sistema educativo y los sistemas sociales.

Es pertinente aclarar que estos derechos tuvieron su nacimiento y desarrollo en diferentes tiempos. En el caso inglés, que ilustra Marshall, se representan de la siguiente manera: hasta el siglo XVII se desarrolla plenamente el componente civil; en el siglo XIX se desarrolla el componente político y, finalmente, en el siglo XX, el componente social. Este autor plantea que lograr el estatus de ciudadanía tiene como requisito el cumplimiento de estos tres tipos de derechos.

Si bien frente al concepto de *ciudadanía* se han construido varias definiciones, hay una que es fundamental a la hora de indagar por este tema, y es precisamente la planteada por Marshall (1998: 37). Para él, la ciudadanía es el estatus concedido a los miembros con pleno derecho en una comunidad; sus beneficiarios son iguales en cuanto a derechos y obligaciones.

### **2.3 Ciudadanía: la discusión entre lo individual y lo colectivo o entre lo público y lo privado**

Los defensores del liberalismo individualista, de la apuesta de la inviolabilidad de los derechos y de la espera de la libertad, consideran entre las preocupaciones sustanciales, la defensa de la esfera íntima de las intromisiones y manipulaciones del poder del Estado. La privacidad y la intimidad en libertad es lo que se debe defender de la coerción o interferencia, pues la alienación de la libertad individual ha sido considerada la renuncia a la condición del hombre.

Se trata de una libertad negativa, según Mill (citado por Papacchini, 2005), en la cual la sociedad no interfiere puesto que la vida y la conducta de una persona no afecta más que al propio sujeto. El cuidado de la afectación del otro incorpora también la esfera propia de la libertad humana.

Se debe considerar entonces el dominio interno de la conciencia, la libertad de pensar y sentir, de opiniones y sentimientos sobre cualquier asunto (Papacchini, 1995: 70). Se trata de un ámbito de la privacidad que, bajo el derecho, permite el orden de la vida de acuerdo a nuestros principios, sin impedimentos por otros y/o afectación a otros.

El liberalismo clásico supone que un sistema político que garantiza esta autonomía constituye el terreno más propio para el desarrollo de las capacidades individuales. El Estado resulta indispensable para una vida social ordenada, pero el mal comienza cuando el lugar de la actividad de las facultades de los individuos y de las instituciones, lo sustituye su propia actividad, el valor del Estado que, a la larga, es el valor de los individuos que lo componen (Papacchini, 1995: 70-71). Por tanto, cuando el Estado pospone la expansión intelectual de sus miembros a favor del aumento de la habilidad administrativa, reduce a los hombres, lo cual indica que con hombres pequeños no puede hacerse nada grande — como administrar un Estado.

Mill, al igual que Constant, considera la individualidad en oposición a la colectivización que la sacrifica: el Estado fuerte y centralizado es un enemigo

desmedido que tiende a superar los límites de los derechos individualistas, bajo la presunción de una legitimidad arrogada en sociedad.

Los ciudadanos poseen derechos individuales independientes de toda autoridad social o política, y cualquier autoridad que viole esos derechos es ilegítima. Esos derechos de los ciudadanos son: la libertad individual, la libertad religiosa, la libertad de opinión, el disfrute de la propiedad y la garantía contra todo acto arbitrario (Papacchini, 1995: 72).

En el contrato rousseano, en el amparo de la voluntad general la identidad constituye la relación de individualidad y por tanto de libertad, con derechos endosados a una comunidad. Dado que es el cuerpo social —el soberano—, no puede perjudicar a sus miembros, pues en cada uno crece los derechos que cada uno gana. Según Constant, es la alienación de la voluntad general la práctica del totalitarismo, y en tanto, fuente de la moralidad y la legitimidad; esta no encuentra por fuera de ella otro valor que merezca ser respetado (Papacchini, 1995: 73).

El individuo que disienta podrá ser obligado a ser libre, a través de la coerción directa, o de una adecuada educación que le haga ver y percibir sus auténticos y verdaderos intereses, y cuando esto resulte imposible, no habrá otra alternativa sino eliminarlo, como un enemigo del cuerpo social (Papacchini, 1995: 73).

Berlin (citado por Constant, 1970) expresa la concepción liberal de libertad como no interferencia y, como defensa de la esfera individual, es la base moral de derechos y libertades como: toda defensa de las libertades civiles y de los derechos individuales, toda protesta contra la explotación y la humillación, contra la intervención de la autoridad pública, o contra la hipnosis masiva de la costumbre o de la propaganda organizada, se deriva de esta concepción individualista del hombre, tan disputada; su declinación, en cambio, marcaría la

muerte de una civilización, de toda una perspectiva moral (Papacchini, 1995: 75).

En el sentido anterior, Kant limita y condiciona el ejercicio de la autonomía política a la independencia económica que presupone la propiedad. Solo los que poseen propiedad serán ciudadanos en sentido pleno, por tanto, los que carecen de autosuficiencia en el sentido económico no tendrán derecho en tareas legislativas. Ser su propio señor implica además de no ser niño o mujer, poseer alguna propiedad como actividad artesanal, artística o científica, que asigne algunos medios para vivir, puesto que podrá alienar su propiedad y no la de otro, por tanto no servirá a nadie mas que a sí mismo (Papacchini, 1995: 77).

La ciudadanía se le arroga a quien posee la renta necesaria para vivir, es precisamente aquella por la cual se asume que quien depende del trabajo diario no es un ilustrado en asuntos públicos. Solo los propietarios disponen del tiempo indispensable para ilustrarse y llegar a poseer rectitud de juicio, por tanto, son quienes tienen derecho al sufragio; solo la propiedad asegura el ocio necesario, solo ella capacita al hombre para el ejercicio de los derechos políticos (Papacchini, 1995: 77).

Los límites del sufragio —en tanto ordenamiento burgués— presuponen la conservación de la propiedad, en contra de un sufragio ilimitado (universal), que pone en peligro y subvierte el orden que le da origen (el de la conservación de la propiedad burguesa). Queda asentada aquí la tradición vinculante entre la propiedad privada (burguesa) y la condición del ilustrado poseedor del doble privilegio, ser propietario e ilustrado y, por tanto, sufragante.

Es pues evidente en estas expresiones la estrecha relación entre la oferta democrática y el presupuesto de la conservación no solo del pensamiento burgués capitalista, sino del elitista político, en términos de que quien goza del ocio para la reflexión política, tiene “conciencia y razón” para el ejercicio del



sufragio ya no universal, sino limitado. Así, la política y la defensa de la naturaleza individual del derecho de propiedad privada se constituyen en principios de los derechos políticos más generales.

En consecuencia, el derecho político no reclama la ilustración en sí y para sí, sino la obligatoriedad, sin importar el nivel de la ignorancia de quien se asume benefactor del derecho. El derecho obliga, mas no crea conciencia racional u obligatoriedad de ilustración ante la potencialidad (de ser) del elector.

Esta lectura, además de posibilitar la comprensión de la tradición griega (en la cual la deliberación racional y ociosa de los asuntos públicos estaba asignada con exclusividad al propietario que poseía esclavos, es decir, la libertad de otros), se adopta también en el contexto de la modernidad, aunque la representatividad electoral modifique, ya de suyo, la condición del ciudadano, en el sentido de ampliar la base de sufragantes, lo cual no desestimuló el principio de la relación directa entre la propiedad privada y la condición del ilustrado, que es quien posee el juicio para sufragar.

Berlin (1974), enunciando el autogobierno como garantía de las libertades civiles, las cuales no necesariamente se expresan en el ámbito del poder político democrático, expresa dos problemas que riñen en la relación del autogobierno liberal y el gobierno democrático. ¿Quién me gobierna? ¿Hasta dónde interfiere conmigo el gobierno? Es decir, en este caso el autogobierno o la libertad individual niega el gobierno democrático (Papacchini, 1995: 79).

La escasa sensibilidad por la solidaridad social se expresa en el desbalance social producto de la sociedad moderna. Es la insinuación en el pensamiento de muchos autores con el surgimiento incipiente de políticas de bienestar, según aquellos, carentes de trabajo, ingreso y propiedad. Se asume una tarea adicional para el Estado, pues además de proteger la propiedad privada y la base de la integridad personal, debe ser garante de los medios mínimos de subsistencia. Es

tanto más que un derecho, un compromiso de la ciudadanía en cabeza del Estado.

De igual manera, la diferencia entre un deber moral y un deber jurídico, con el fin de mostrar que la asistencia a los pobres y necesitados es caridad y no un derecho. Si bien el Estado y los particulares tienen una obligación moral con quienes se encuentran en una situación de indigencia, estos últimos de ninguna manera están autorizados a reclamar asistencia como un derecho (Tocqueville citado por Papacchini, 1995: 81-82).

La debilidad e inseguridad del Estado frente a la autodeterminación y el autogobierno del ciudadano, lo hace proceder a manera de llevar siempre de la mano, limitar, contrariar y comprimir a los sujetos y a sus libertades individuales. Esto sería lo más cercano a la orientación socialista del Estado, que considera los derechos sociales como la finalidad de su existencia, y tras ellos, las restricciones a la propiedad, a la autodeterminación y al autogobierno del individuo en libertad (Papacchini, 1995: 82).

Igualdad para todos, preocupación por el respeto a las reglas del juego, poco interés por el número de individuos en condiciones de participar en el juego del mercado y de la política, son postulados y legado del liberalismo, que ligados a la propiedad solo accesible a una clase poseedora —una minoría—, no pretende otra cosa que proteger y conservar tal posesión, so pretexto del bienestar general. Es allí donde el derecho se asume comprensiblemente burgués y, por tanto, los derechos en procura de algún beneficio a expensas del capital protegido son derechos por reclamar, por exigir en demanda permanente al mayor defensor y representante de la propiedad: el Estado monopolista capitalista. Este, en procura de irradiar los postulados de la modernidad desde la orientación “proselitista” en la democracia liberal, se ofrece en sí mismo como capital del desposeído, por tanto se asume como general su interés, y público el beneficio que representa.

Por lo anterior, la reivindicación social debe dejarse en una instancia de mayor poder; “la mano invisible”, la mano superior. Esta procurará bienestar y riqueza para todos en el ejercicio del juego de intereses particulares. El acceso libre de todos al mercado en el que compitan sus esfuerzos, talentos y capacidad, será la verdadera realización de la libertad individual sin alineación a nada ni a nadie. Es una sabiduría a menudo incompresible por los humanos (Papacchini, 1995: 85).

Nada, ni el Estado, debe interferir en la capacidad milagrosa del mercado como mejor garantía para la riqueza y el bienestar de todos. Cada individuo actúa necesariamente para incrementar al máximo la renta anual de la sociedad [...] él no tiene por lo general la intención de perseguir el interés público, ni es consciente en la medida en que de hecho lo está persiguiendo [...] el hecho de que este fin no entre en sus intenciones no siempre constituye un perjuicio para la sociedad [...] muchas veces contribuye al interés de la sociedad de manera más eficaz que cuando se propone de manera consciente el logro de este fin (Papacchini, 1995: 95).

Actualmente aquellas tesis tienen asiento en autores como Nozick y Friedman, quienes, a diferencia de los anteriores —ortodoxos del liberalismo— admitían del Estado una obligación moral para con aquellos que estuvieran en condición de indigencia, aunque ello no se constituyera en un derecho a reclamar tal asistencia estatal. Los ortodoxos tampoco se oponían directa o explícitamente a la existencia de políticas de bienestar. En cambio, los autores liberales contemporáneos exponen un rechazo a la existencia de derechos sociales y exaltan la mayor desvalorización de las políticas de bienestar, negando cuestiones solidarias que podrían dar pie a la justicia redistributiva en beneficio de los más desfavorecidos. Vivir la vida de acuerdo a las elecciones que no sean incompatibles con iguales derechos a vivir la vida de acuerdo a sus elecciones, es el postulado más genérico o el manifiesto libertario contemporáneo.

Quienes reivindican derechos sociales parecen olvidar que el trabajo, la salud y la educación no son frutos de los árboles, sino bienes producidos por hombres, por tanto rompe con la mínima justicia pretender apropiárselos apelando a presuntos derechos fundados en la indigencia (Papacchini, 1995: 43).

El Estado, según esta visión liberal, pone en peligro los bienes producidos por el esfuerzo y trabajo de los hombres cuando apela a las supuestas justicias sociales, plasmadas en políticas de bienestar. La única tarea legítima del Estado es garantizar derechos básicos de libertad y propiedad; se asume entonces que la libertad resulta limitada por la propiedad, con lo cual se justifica la necesidad de un Estado mínimo. El Estado no puede sujetarse a proveer seguridad social, legislar sobre los mínimos salariales, puesto que su misión estaría en neutralizar las agresiones y la violencia. Será el mercado y la sociedad civil quienes se encargarán de favorecer las necesidades de todos. Así, se refuerza la idea de la urgente democratización de la sociedad, en el supuesto ejercicio de la civilidad. La sociedad civil “retoma entonces el poder”, al ejercer como mediadora y reguladora de los conflictos sociales propios de las libertades connaturales del mercado.

Por otro lado, en la línea de ampliar el espectro de las tradiciones que se disputan la concepción de la ciudadanía, se encuentra la tradición socialista. Esta se ha entendido como utópica, puesto que se asume que el individuo cuenta con la satisfacción de sus necesidades básicas de alimentación, vivienda y educación. Es decir, no se pone de relieve para la existencia del hombre la habitabilidad angustiosa o la lucha por la supervivencia, puesto que la comunidad a la que se pertenece se encarga, con su aporte laboral directo real y/o simbólico, de asegurar todo a la vida individual y colectiva. Cada cual recibe de acuerdo a su oficio y condición, así nadie sufrirá carencias innecesarias y se asegurará a todos una educación integral y diversificada (Papacchini, 1995: 94).

En el texto de Papacchini, la considerada utopía es precisamente un esfuerzo de toda racionalidad humana, de ahí que el trabajo sea una condición “humanizadora” y “modernizadora” del individuo en sociedad, de tal manera que pueda ser apropiada la naturaleza y disponer de ella para todos los bienes de consumo necesarios. El trabajo es, pues, la seguridad de todo y de todos.

Cada uno cumple con su honroso oficio, por lo cual cobra importancia el ocio como antivalor. El que vive a expensas del trabajo de los demás es corrupto y parásito, lo cual amerita una sanción moral. Por esto en la sociedad burguesa los propietarios de los medios de producción son considerados la antítesis del trabajador, del proletariado como la clase trabajadora.

El trabajo entonces se asume como un derecho y una obligación. Un derecho en la sociedad de mercado abierta y competitiva, en la cual el sujeto desposeído solo cuenta con su fuerza de trabajo para sobrevivir. Y se entiende el trabajo como obligación en la sociedad utópica socialista, en la medida en la que todos trabajan digna y honrosamente en su oficio, precisamente para asegurar la supervivencia de todos en los mínimos estándares de vida dispuestos en tal sociedad. Es la utopía del trabajo y la comunidad de bienes, lo que se entiende como propiedad colectiva, puesto que de allí surgen las garantías de poder y de riqueza, que aseguran la vida individual y, por supuesto, colectiva.

Son las utopías del Renacimiento y de la modernidad las que originan las políticas sociales, las mismas que en un momento posterior se denominarían derechos. Dichas políticas o derechos son básicamente una idea de disposición del Estado y de lo que se pudo llamar primigeniamente como familia ampliada, como estrategia para la satisfacción de las necesidades elementales de todos sus asociados o miembros, pero bajo un condicionante implícito que es la obediencia y el acatamiento al orden de racionalidad que posibilita la prosperidad.

En contravía de lo anterior, la lógica del derecho o de los derechos, se declara ausente de la utopía social, puesto que la utopía nivela las necesidades y “reconoce las que considera básicas, verdaderas y naturales”, autolimitando el deseo individual creciente e inconsciente de bienes, tantos como produzca el mercado libre de bienes y mercancías, bajo la supuesta libertad individual existente del derecho y en los derechos (Papacchini, 1995: 94).

La sociedad orientada por la filosofía política socialista considera que la manera individual y original de asumir la vida debe ser sometida a un ordenamiento de preferencias comunes o colectivas, lo cual utópicamente supone liberar al hombre del despilfarro, de la irracionalidad y de las diferencias individuales, con lo cual queda liberado también de la responsabilidad con respecto a su libertad y propiedad, para elegir su autonomía moral en la autorealización intelectual. No habrá entonces propiedad o libertad por las cuales preocuparse en la defensa de las mismas, no será necesario un desgaste en tal sentido y el hombre liberará su pensamiento en la producción intelectual. De igual manera se entiende que de los socialistas y sus interpretaciones de las revoluciones burguesas, tanto la Francesa como la norteamericana y sus implicaciones en la modernidad y en la racionalidad, se desprenden versiones según las cuales ambas revoluciones tiene su encuentro en la igualdad colectiva, antes que en la libertad, por tanto, de ellas es válido asumir como principio el bien común y general, antes que el individual.

La tensión entre libertad e igualdad aparece en el momento en que se reivindican las revoluciones burguesas como las revoluciones de la libertad o de las libertades, distanciadas de la igualdad; o lo que es igual, cuando ante las ideas de la igualdad se respondió con los derechos, por tanto, la igualdad queda saldada ante el derecho en los derechos, lo que supone que es el derecho el que iguala las individualidades frente a la ley. Sin embargo, la discusión se prolonga cuando no se logra igualdad en los medios, es decir, en la repartición de la riqueza y de la prosperidad. En tal igualdad de riqueza y prosperidad se lograría acceder en igual medida a los bienes básicos que garanticen la vida a todos, tanto en la condición de comunidades, de grupo o de individuo. Este último argumento es el que se opone a condiciones de realidad, no dispuestas en la teoría de la filosofía política, en la que el derecho garantiza la riqueza de pocos y la indigencia de muchos.

Se entiende en esta tradición socialista de la ciudadanía, que la vida y la educación son aspiraciones para el logro de la “igualdad real”, desconocida en el derecho y en los derechos. Tanto la vida como la educación deben ser mínimos de garantía estatal, pero, además, deben proveer medios reales para satisfacer las necesidades vitales, de las que toman sentido la vida y la educación, puesto que la sociedad debe garantizar la subsistencia a los ciudadanos en condición de miseria, sea procurándoles un trabajo, o asegurándoles los medios de existencia a quienes no se encuentran en condiciones de trabajar (Papacchini, 1995: 100).

En otras palabras, quien no pueda asegurarse por sí mismo los bienes elementales, puede por “derecho” acudir a la sociedad entendida como Estado. Por lo anterior, para que no existan quienes no estén en capacidad de valerse por sí mismos, se considera de altísimo valor la garantía de la instrucción y de suponerla o entenderla como necesidad básica de todos los que constituyen la sociedad y, por ende, al Estado. A partir de la instrucción se favorece el alcance de logros intelectivos y desde luego materiales para el autosostenimiento. Entonces, esta se considera la razón fuente tanto de la igualdad como de la libertad en el pensamiento idealista y realista de la realización humana, y se constituye además en garantía y auspicio del desarrollo de las capacidades individuales para el beneficio colectivo en tanto acceso a bienes mínimos. De igual manera, la instrucción garantiza la deliberación de los intereses generales, en la participación política del individuo y de las colectividades, y en este sentido debe ser un derecho básico para todos.

En tanto la instrucción y el trabajo se le garanticen al individuo, este contribuirá al incremento de la riqueza y de los bienes comunes; en consecuencia, tanto el derecho, como la obligación al trabajo, deben ser garantía de vida digna. En las políticas de bienestar social priman los principios de la solidaridad social por encima de los derechos individuales, especialmente sobre el derecho de la propiedad privada en disputa con el interés público.

Papacchini (1995) establece una aproximación importante entre la democracia y el derecho a la propiedad privada; a la luz de la teoría socialista de la ciudadanía se entiende que dicha relación —democracia y derecho— neutralizaría la justicia redistributiva de la riqueza, imposibilitando el cuerpo común a favor de demandas de medios de vida y de trabajo para todos. Es la propiedad privada lo que legitima el egoísmo liberal, aislando al hombre de su condición natural comunitaria. Esto es precisamente lo que se entiende como libertad negativa, aquella que se busca en sí misma, pero en su intento libertario genera tanta o mayor limitación o limitaciones a las que se opone.

La herencia de la modernidad supone que las esferas públicas y privadas de la vida en sociedad estén separadas, precisamente para oponerse a cualquier arbitrariedad del poder político. En tal sentido la sociedad civil reivindica la igualdad en la consideración formal del derecho, pero se olvida de la desigualdad real de los derechos ciudadanos, y reclama la libertad de conciencia y de opinión, y la seguridad de la propiedad, en nombre de la sociedad civil con el protagonismo de la clase en el poder, de la burguesía.

Se entiende entonces que ninguno de los denominados derechos logra elevarse plenamente por encima del hombre egoísta. Es la identidad del hombre burgués claramente ilustrada como contenido de los derechos humanos, que giran en torno al principal de ellos, la propiedad privada. Tales derechos son la expresión de los intereses disfrazados: sancionar y legitimar libertades burguesas.

La teoría de los derechos humanos condena al hombre al cuidado de su propiedad. La libertad del propietario está concebida en términos de barreras y límites entre un predio y otro, lo que supone al ser humano encerrado en su interés (Papacchini, 1995: 110), por ello cada hombre encuentra en el otro el límite de su libertad y el otro será siempre de quien habría que cuidar la propiedad. Se impone así la desconfianza en el otro —en la sociedad—, y el



egoísmo como principio de identidad de las libertades expuestas en el derecho o en los derechos. La participación en la comunidad política se reduce a la consecución de medios para la conservación de los pretendidos derechos de la propiedad del hombre, mientras la vida y la supuesta emancipación política, no son sino un medio para el mantenimiento de intereses de la sociedad de mercado. La propiedad es el derecho más importante alrededor del cual se articulan los demás (Papacchini, 1995: 111).

La condición humana del hombre no está dada por la existencia de los derechos. El hombre debe entenderse como ser genérico y social, y en tanto no sea así, los derechos humanos se constituyen en obstáculo para la sociedad socialista, puesto que a pesar de toda su consideración humanista, reduce al hombre trabajador a una mercancía y lo condiciona a la venta de su fuerza de trabajo, negando la liberación de la opresión de que es objeto por el dueño de los medios de producción, el propietario privado, el burgués. En la sociedad burguesa al hombre-mercancía se le proporciona lo mínimo para que reponga su fuerza de trabajo. El carácter alienante del trabajo, al condicionar la vida del hombre —humanizado en los derechos— a la operación mecánica y repetitiva que embrutece y empobrece intelectualmente las capacidades humanas, atrofia e impide las potencialidades del libre desarrollo físico y espiritual (Papacchini, 1995: 113).

Se expresa pues en términos de la filosofía política socialista que la sociedad burguesa agota las interacciones humanas en la relación propietario, productores y consumidores de bienes y mercancías. Todos los que hacen parte de esta sociedad tratan de instrumentalizar a los demás, para incrementar los ingresos e imponer a los otros necesidades ficticias.

El propósito del discurso político de Marx es llevarlo al plano de la realidad, es decir, acabar con la explotación e instrumentalización del hombre, y para ello reclama el sentido del socialismo, que permite reducir las condiciones de

reproducción de la mendicidad cuando la demanda de hombres regula necesariamente la producción de hombres, como la de otra mercancía (Papacchini, 1995: 115).

Toda organización distinta de la sociedad debería consistir en garantizar a todos el acceso a los medios para poder vivir, la asistencia contra el hambre, la miseria y la desnutrición asumiendo como justo y legítimo un trabajo creativo que estimule la realización de las potencialidades humanas, que asegure los medios para una vida digna (Papacchini, 1995: 116). Se espera, pues, desde esta perspectiva, que para cada individuo exista la posibilidad de un desarrollo autónomo de sus talentos y capacidades.

Lo anterior implica entonces que el Estado sería una instancia transitoria destinada a desaparecer junto con el derecho, en tanto que este es la expresión máxima del poder burgués, la clase dominante a la que sirve.

El socialismo real puede producir tensiones y contradicciones en la medida en que media el principio de autoridad, bajo el cual el individuo está obligado; en tanto se reclama la liberación de la clase trabajadora, se obliga al trabajo a todos, y se encamina a todos a luchar a muerte contra símbolos y expresiones reales de explotación. Sin embargo se evidencian críticas al socialismo y su expresión: la dictadura del proletariado; es decir, la clase obrera en el poder también será una dictadura y habrá otros a quienes oprimir.

La propiedad privada es el eje de lucha contra la cual debe perpetuarse la lucha de la sociedad, se debe abolir la propiedad privada de la tierra y declararse patrimonio de todo el pueblo trabajador de esta y demás accesorios agrícolas:

las nociones éticas de la tradición humanista burguesa y el principio kantiano de dignidad y valor intrínseco, se pueden reducir a una transcripción en términos éticos del derecho de todos los sujetos de la producción y del consumo a participar en el mercado, por lo cual, los teóricos burgueses exaltan simultáneamente el respeto por la persona humana y, la competencia, el egoísmo

y la lucha por el poder. El sujeto egoísta, el sujeto jurídico y la persona moral, son las tres principales máscaras bajo las cuales aparece el hombre en la sociedad productora de mercancías (Pasukanis citado por Papacchini, 1995: 124).

Lo destacado del socialismo es que aboga por la existencia no explícita de unas obligaciones del poder, que pueden ser entendidas como derechos: los derechos y/o las obligaciones económicas y, en especial, el derecho y la obligación de garantizar el trabajo a todos los hombres, individuos y sociedades.

Existe otra postura socialista, aquella que asume la existencia de un Estado democrático y, con él, de derechos de carácter social. Se destacan teóricos como Lois Blanc, Jean Jaurés, Rodolfo Mondolfo, Max Adler, Eduard Bernstein. Estos rechazan la violencia proletaria como medio de acceso al poder y se oponen a la dictadura del proletariado. Esperan y suponen la ampliación gradual de las libertades y de la democracia, procurando respeto por la ética y la moral, la libertad y dignidad de la persona, y allí residen la autonomía moral y, en general, los derechos humanos. Confían en el Estado de derecho, bajo la idea de ampliar la democracia y transformar gradualmente al Estado en un instrumento democrático y de fundación socialista (Papacchini, 1994: 125).

Esta postura reconoce y asigna al Estado una función esencial en la planificación económica y en el desarrollo de los servicios sociales, reivindica el sufragio universal en procura de conducir la transformación del Estado en instrumento de progreso y de bienestar; asume la condición de coexistir con el capitalismo en la medida en que el Estado intervenga directamente sobre el pleno empleo y su condición digna, en términos de garantías, también velará por el respeto y garantía de derecho y principios de justicia. Además, establece la relación entre capital privado y estatal hacia la apertura de nuevas empresas (Papacchini, 1995: 124).

En la pugna entre un Estado destruido por la revolución, del cual surge el Estado totalitario, y un Estado liberal y desobligado, aparecen nuevas

expresiones de este, especialmente en países del norte europeo. Se trata de un Estado en el cual las reformas planteadas asignan a todos los ciudadanos un mínimo de bienestar, pues incluyen servicios nacionales de salud y de educación primaria y secundaria gratuita, liberalización del acceso a la universidad, constitución de seguros para el desempleo, etc. Estas consideraciones se originan en un Estado de bienestar en oposición a un Estado de derecho, para el cual los derechos no tienen nada que ver con las necesidades o la satisfacción de estos últimos, y son un asunto estrictamente privado, que cada individuo tiene que resolver acudiendo al mercado (Papacchini, 1995: 128).

El *Welfare* o Estado de bienestar, asume como obligación el reclamo del ciudadano para la satisfacción de sus necesidades básicas, al igual que su protección de la esfera privada y su integridad personal. Dicho Estado de bienestar presupone un aparato democrático racional y eficiente, indispensable para la gestión de bienes colectivos, en cual desempeñó un importante papel el proceso acelerado de industrialización. El *Welfare State* surge precisamente para reemplazar la solidaridad centrada en la familia patriarcal ya perdida en la modernidad.

Ante tal concepción de Estado, surgen voces de los neoliberales, que pretenden poner fin al Estado benefactor bajo la razón y lógica de la operatividad del mercado, puesto que la homogeneidad en las políticas sociales desconoce la autonomía del individuo en sus respuestas a necesidades específicas, fomenta el paternalismo y la tendencia a que las autoridades impongan desde arriba y correctivamente medidas que pretenden ofrecer bienes que los sujetos no reconocen como tales, y a que los ciudadanos esperen de manera pasiva la asistencia del Estado (Papacchini, 1995: 129).

La eficiencia burocrática se lleva a estándares cuantitativos de personas atendidas, olvidando la calidad de atención, por tanto existen quienes prefieren

la denominada *Welfare Society* (la sociedad benefactora). De las críticas del *Welfare State* sugieren nuevos enfoques a las instancias planificadoras y ejecutoras de políticas públicas de bienestar social, que deberían prestar mayor atención a preferencias, valores y necesidades de cada individuo, cuya participación activa habría que estimular.

La mayoría de los autores insisten en la necesidad de que los ciudadanos desempeñen un papel más activo y protagónico, con el derecho y la obligación de participar con sugerencias, propuestas y críticas en la gestión de planes sociales. Se trata de la institucionalización de la solidaridad social y las políticas estatales de bienestar con mejor atención, humanizándolas, por fuera de la eficacia y conteniendo la racionalización estratégica (Papacchini, 1995: 130).

Se entiende, además, que la política social no es para indigentes, puesto que es para todos los que hacen parte del cuerpo social, en tanto recurrir a la solidaridad pública no implica pérdida de dignidad y del estatus del ciudadano. No se trata de caridad, sino de corrección de la solidaridad social; de esta manera se reclama al ciudadano como sujeto y se deja de lado al ciudadano como objeto de *Welfare State*.

## **2.4 La ciudadanía, una lucha por el reconocimiento**

El aporte de Honneth (1999) a esta discusión se inicia en su texto *La Lucha por el reconocimiento*, del cual se extraerán algunas consideraciones e ideas en torno a la ciudadanía y a la tradición democrática de esta, que servirán para cimentar el apartado siguiente.

Es precisamente la concepción hegeliana de la *Realphilosophie* como fundamento de la teoría social retomada por Honneth, la que da inicio a la discusión con el siguiente interrogante: ¿qué importancia tiene la lucha por el reconocimiento del individuo en la sociedad? Es en la búsqueda de tal respuesta que se inicia la

consideración del individuo frente a un contexto social en el cual preexisten dos opciones estructurantes de conversión en sujeto político; la primera subjetiva y la segunda objetiva, pero ambas posibilitan al individuo búsquedas conscientes de interacción con la realidad o la dimensión inteligente del actuar a partir de un proceso de formación de la voluntad.

Se entiende así que la realización de la voluntad es un proceso, un proyecto tanto de constitución de las ideas —del espíritu— como del proceder o actuar práctico. Aquí cobra importancia el trabajo como herramienta y producto humano a diferencia de la animalidad, y son las necesidades y la búsqueda de su satisfacción reflexionada lo que puede diferenciar al individuo objeto del individuo sujeto. Es, en efecto, el modo del hacer práctico lo que refleja el producto del trabajo como su propia operación; en el resultado de la actividad del trabajo el espíritu subjetivo se experimenta como un ser capaz de actuar por autodisciplina (Honneth, 1997: 50). Se entiende el trabajo como condición y capacidad de actuar adaptativamente y como parte del proceso de formación del espíritu subjetivo en la constitución individual.

En tal medida, cada uno es igual al otro en lo que se le contrapone, es decir, en la diferencia, en la diversidad, es la medida del conocimiento intersubjetivo compartido. Por eso cuando cada sujeto experimenta al otro, se sabe a sí mismo en el otro. Es el reconocimiento recíproco de la amistad natural no cultivada. De tal relación de reconocimiento recíproco le preocupa a Hegel el reconocimiento amoroso como quiera que incumba en el proceso de formación de autoconciencia de una persona jurídica. Hablar de amor como un elemento de sensibilidad en nuestro contexto solo significa que la experiencia de ser amado constituye un presupuesto necesario de la participación en la vida pública de una comunidad. Tesis entendida como acierto de las condiciones emocionales de un desarrollo pleno del Yo. El sentimiento de ser reconocido y afirmado en su naturaleza de querencia hace que en el sujeto se origine la confianza en sí

que le capacita para una legítima participación en la formación de la voluntad política (Honneth, 1997: 50-52).

El sujeto en interacción familiar no encuentra conflictos de considerable envergadura, que le fuercen a reflexionar acerca de normas globales y/o generales de trato social. Esto inhabilita al individuo para el reconocimiento de derechos intersubjetivamente reconocidos. Es el carácter práctico —mundano— del contexto social, en donde se reconoce la lucha por el reconocimiento. Es el espacio en el cual debe aparecer el contrato y, con él, relaciones de derecho. Es una necesidad empírica. El derecho se da en las relaciones entre personas y en el comportamiento de estas a partir de la libre determinación y la limitación a la libertad, es decir, el reconocimiento. Es el hombre un ser que reconoce y que es reconocido.

Por el contrario, el sujeto no reconocido igualmente, no reconoce, se excluye y como consecuencia del no reconocimiento, reacciona destruyendo al otro en su propiedad, llamando la atención del otro. La relación conflictiva entre individuos y grupos de estos en la sociedad presupone la lucha por el reconocimiento de la persona jurídica que comprende las orientaciones centrales de una sociedad, en la cual se respetan recíprocamente las pretensiones legítimas objetivas y subjetivas, requeridas para el dominio cooperativo de las tareas sociales.

Tanto el derecho general —el contrato o voluntad general— como la pugna con el derecho —la ruptura individual del contrato— posibilitan el reconocimiento y el reconocer. Así el estatus del sujeto que actúa racionalmente y es capaz de asumir el contrato en el reconocimiento jurídico, deja de estar superpuesto al Estado y, a diferencia del sujeto de derecho, ya no es una persona social que se debe a la interacción de reconocimiento por el otro/los otros. La conciencia de sí del ciudadano se constituye en la referencia reflexiva del sujeto solitario objetivado en la idea de la totalidad ética. Es el ciudadano formado el que sabe

por qué se debe al colectivo y por qué se sostiene en él; es quien sabe, además, cuál es su conexión con este.

Honneth (1997: 90), igualmente, asume la idea de que el sujeto humano le debe su identidad a la experiencia de un reconocimiento intersubjetivo, no se ha desarrollado tan consecuentemente, bajo presupuestos naturalistas, como la psicología social de Geroge Herbert Mead.

Según Honneth, Mead aborda sus premisas desde la teoría de la intersubjetividad por consideraciones gnoseológicas del dominio del objeto de la psicología, en particular de la psicología social. Es decir, de la investigación psicológica es posible proponer explicaciones sobre la determinación de la voluntad, y para esclarecer problemas filosóficos del idealismo alemán entre otros de su tiempo. Dicho abordaje teórico pretende dar cuenta del reconocimiento individual y de la socialización, y de cómo interviene lo psíquico, como experiencia que un sujeto hace consigo mismo, en la realización de sus propias actividades prácticas, en relación con las consideraciones sociales. Se asume que el supuesto comportamiento social exitoso lleva consigo un dominio en que la conciencia de las propias actitudes ayuda en el control del comportamiento de los otros. Se trata de sonoridad y visualización de interacción que influye en el otro, por tener la misma significación. Son precisamente los procesos ontogenéticos, como los fologenéticos o históricos de la especie, que direccionan la constitución de la conciencia de sí humana.

Tanto la experiencia individual como la social constituyen un proceso de consolidación de la capacidad de despertar en sí, significaciones que el actuar propio tiene para los otros, en la condición y conciencia de interacción con otros. El actuar del sujeto es codeterminante en la estructuración de un objeto social de las acciones de otros en interacción.



Honneth presenta, desde la interpretación de Mead, que el mecanismo social del desarrollo de la personalidad se expresa como respuesta y/o comprensión de la perspectiva normativa del otro, perspectiva que se amplía con la expansión del círculo de los otros, con lo cual también se amplía la autoimagen práctica. Solo en la medida en que el sujeto se acoja a las disposiciones del grupo social organizado al que pertenece, y se incorpore al conjunto de actividades que se constituyen en el trabajo para la sociedad, puede desarrollar una plena identidad en la cual apoyarse.

El concepto de *reconocimiento* enunciado en Hegel y en Mead, es unificado por Honneth (1997: 99) en la comprensión de que es sí mismo quien aprende a concebirse desde la perspectiva del otro generalizado como el de una persona jurídica, con lo cual se da la aceptación social de las normas que regulan las interacciones comunitarias y se experimentan los deberes frente a la comunidad. Esto supone un saber frente a los derechos que le corresponden al sujeto y con los que contará en sus pretensiones individuales. Es el momento en el que el sujeto es confirmado como miembro de la comunidad, por su autorreferencia práctica, por su propio valor social, y está seguro de su identidad, es decir, llega, según Mead, a la conciencia del propio valor o al autorrespeto atribuido a la mayoría de los miembros de la sociedad. En la comunidad nos atenemos a nuestra palabra. Pertenecemos a una comunidad y nuestro respeto de nosotros mismos depende de que nos veamos como ciudadanos conscientes (Honneth, 1997: 99).

La tesis que está en el fondo de la discusión es aquella que reclama una base psicosocial para la construcción del desarrollo social. El desarrollo de la individualidad, subjetivamente, en términos de originalidad y singularidad de la praxis social, es lo que permite el empuje unitario de la comunidad o la lucha por el reconocimiento. La personalidad, el carisma si se quiere, exponen social y comunitariamente sus potencialidades para expandir a partir de innovaciones intelectuales un flujo de conciencia en grandes grupos, de los cuales se origina

nuevamente la lucha por el reconocimiento entre la condición individual y la colectividad a la que se pertenece. Pero tales iniciativas individuales deben estar garantizadas por un ordenamiento jurídico. A medida que se amplía la comunidad en número de sujetos con pretensiones de reconocimiento jurídico (derechos y deberes sociales), se amplía también en su sentido social.

La consideración ética proviene entonces de la discusión anterior, es decir, de la lucha por el reconocimiento, que incorpora ideas morales como núcleo motivacional, puesto que bien pueden obedecer al orden tradicional e institucional, o bien no, pero incorporan la dimensión del interés general. La lucha por el reconocimiento no se da por fuera del circuito de la sociedad, de la interacción entre sujetos individuales y/o colectivos. En este sentido, la concepción de la *eticidad* se entiende como el tipo de interacciones y relaciones sociales que surgen cuando el “amor”<sup>13</sup> por la presión cognitiva del derecho se purifica hacia la solidaridad universal entre los miembros de la comunidad. En ella cada sujeto puede respetar al otro en su especificidad individual; en ella se cumple la forma de reconocimiento más plena de pretensiones.

Es a partir de la anterior acepción, que se entienden los derechos de tipo social y los individuales una vez dado el reconocimiento. En el primer caso, el derecho está sustentado en algún tipo de reconocimiento social dentro de una comunidad jurídica, en obediencia a unas tradiciones morales, a razón de membresía a una sociedad, a un estatus en acuerdo a las realizaciones individuales. En el segundo caso, se hace referencia a la consideración más universal, en la cual se introduce la fórmula kantiana “libertad de la voluntad de la persona”, independiente del primer caso.

Ahora, en el caso de las sociedades modernas de derecho, la legitimidad está asentada en la coincidencia racional y en la aceptación de una responsabilidad

---

<sup>13</sup> Según Honneth, en Hegel, el amor supera las interacciones de tipo afectivo familiar y/o de pareja, y se eleva al círculo de la sociedad, entendida como la amistad no denunciada o no ante ella misma.

moral de todos sus miembros. Con tales atribuciones no se garantiza que un sujeto esté capacitado para obrar autónomamente, a partir del enfoque racional.

En la perspectiva de los derechos designados negativos, estos deben proteger a la persona en su libertad, su vida y propiedad frente a las intervenciones del Estado; mientras que una segunda consideración del derecho, es decir, el positivo, involucra la participación política en los procesos públicos de formación de voluntad; entonces, de acuerdo con Honneth y su interpretación de Hegel y Mead, el reconocimiento de la persona de derecho debe iniciarse en el favorecimiento de las condiciones físicas, culturales, sociales, ambientales y psíquicas para propiciar el reconocimiento de sí y en sí del individuo.

Con ello también se explica que a partir de la lucha por el reconocimiento en las sociedades modernas, los individuos y la sociedad misma reconocen al otro como persona de derecho, como presupuesto inicial para la participación en la constitución de una voluntad racional.

Honneth (1999: 122) igualmente convoca a T. H. Marshall en la discusión sobre los derechos tradicionales y los modernos, estableciendo una progresión encadenada de los derechos según finalidad y tipología, con lo cual asume que los derechos políticos de participación surgen de aquellos derechos de las libertades; y estaban inicialmente asociados al estatus social, pero posteriormente se constituyeron en derechos de mayor amplitud social.

Así mismo, Honneth afirma que los derechos sociales y de bienestar conforme a la ampliación de su significación formal, no garantizan su cumplimiento, y que también obedecen a la expectativa sobre cierto grado de nivel de vida y seguridad económica. Es pretensión del derecho asegurar al ciudadano la posibilidad de ejercitarse plenamente.

Antes que obediencia, el derecho hoy expresa orientación en torno a las normas morales, y además, la capacidad concreta de merecer la medida necesaria en nivel social de vida por la que un sujeto es entretanto reconocido cuando encuentra reconocimiento jurídico (Honneth, 1997: 144).

De lo anterior, expuesto por Honneth, se entiende que tener derechos significa posibilidades de establecer pretensiones socialmente aceptadas, es decir, legitimidad del sujeto, con lo cual puede gozar de respeto de los demás y tiene conciencia de ello. El sujeto es portador del poder simbólico y real de reclamar derechos, en tanto que persona moralmente responsable, y comparte con toda su comunidad las facultades que le hacen capaz en la formación discursiva de la voluntad, lo que le promueve el autorrespeto, como otra condición del sujeto político.

## **2.5 La ciudadanía vista desde la tradición democrática**

La *tradición democrática* hace una fundamentación de la ciudadanía desde una concepción más amplia, donde el sujeto ya no es un mero receptor de obligaciones y derechos, o un individuo parroquial o súbdito. Contrario a esto, la tradición democrática hace alusión al ciudadano bajo una acepción más vasta. Es decir, como un sujeto político que participa en el sistema público, busca referentes de justicia y plantea la necesidad de autogobernarse. Por tanto, es un individuo que tiene conocimiento de la política y, a la vez, participa activamente en la misma.

En esta dirección y para este trabajo de investigación, se retoman los aportes que, frente a la ciudadanía y en la perspectiva de la *tradición democrática*, argumenta Axel Honneth (como ya se planteó anteriormente), basado en el texto de John Dewey ("The Ethics of Democracy", 1969); tradición que oxigena y abre nuevos referentes teóricos y analíticos a la hora de pensar el asunto de la

ciudadanía, en comparación con las dos concepciones desde donde tradicionalmente se ha trabajado dicho tema.

Según Honneth (1999: 82-83), *el republicanismo* se orienta por el ideal clásico de la ciudadanía, para cuyos miembros el tratamiento intersubjetivo de los asuntos comunes se ha convertido en un objetivo esencial de sus vidas. El *procedimentalismo*, en cambio, insiste en que no se necesitan virtudes de ciudadanos, sino, solamente, un procedimiento justificado moralmente para reactivar el proceso de la formación de la voluntad. Por tanto, para este autor, en el republicanismo la opinión pública es considerada como medio de una comunidad política que se gobierna a sí misma. Acá, como en el procedimentalismo, la sociedad intenta resolver racionalmente problemas políticos de manera legítima. Seguidamente, Honneth expone que en el republicanismo se había partido de una *ciudadanía solidaria*, la cual, según este autor, está en capacidad de llevar a cabo la autoorganización de la sociedad, con base en procesos de deliberación comunicativa y negociación. Y agrega que la política estatal puede ser concebida, aquí también, como programas públicamente estipulados (1999: 83).

Igualmente, Honneth plantea que la concepción procedimental de las instituciones estatales tiene que conformar un subsistema jurídicamente vinculado, pero autónomo, debido a que las extensas ramificaciones de las estructuras comunicativas de la opinión pública de ningún modo tienen la forma del poder político, por medio del cual pueden hacerse efectivas decisiones que vinculen de manera general.

En el contrapunto de tradiciones liberales (republicanismo y procedimentalismo) Honneth, basado en la lectura que hace de John Dewey, argumenta que el procedimentalismo político posee una cierta propensión a comprender las normas del derecho como el instrumento social mediante el cual la comunidad política intenta conservar su propia identidad. En relación

con la tradición republicana, esta representa una manera de asegurar la permanencia de la opinión pública democrática y de la administración política.

La intención de Honneth con esta disertación de las tradiciones anteriormente descritas es mostrar la inconveniencia de ambas formas liberales de la democracia desde la perspectiva de la ciudadanía, para posteriormente plantear que, en el trabajo teórico de John Dewey sobre la democracia como cooperación reflexiva, hay una tercera alternativa que abre nuevas aristas para el debate. Por consiguiente, el objetivo de Honneth es demostrar que en el modelo maduro de la democracia de Dewey se anida no solo una alternativa más, sino una alternativa superior a las tradicionales, antes expuestas.

En este sentido, se considera de vital importancia el análisis de esta tradición, ya que en ella podemos encontrar nuevos referentes para el quehacer de la política y para la construcción de esa ciudadanía tan añorada en los sistemas políticos modernos. Es decir, la ciudadanía inscrita en la tradición democrática.

Para Honneth, el trabajo de John Dewey se orienta a establecer los principios de una amplia concepción de la democracia, no según el modelo de la deliberación comunicativa, sino a partir de la cooperación social. Esta idea servirá a Honneth para reconstruir lo que Dewey concibe como una forma reflexiva de la cooperación colectiva.

La participación de los ciudadanos en la toma de decisiones políticas no debe ser el simple medio a través del cual cada individuo puede asegurar para sí su propia libertad personal, sino que más bien debe expresar el hecho de que sólo en el medio público de una interacción libre de dominio, se puede conseguir y proteger aquella libertad individual (Honneth, 1999: 86). Esta postura replantea la idea clásica y liberal de la ciudadanía, ya que en la primera se hace referencia a una condición finalista del hombre. Ser ciudadano era la manera de realizar y culminar la esencia humana y la forma de adquirir y ejercer las virtudes más eminentes del hombre. A esta condición y título se accedía mediante la

determinación de la pertenencia étnica y cultural, es decir, en un sentido genuinamente étnico (compartir el carácter, las costumbres, la historia, la lengua y la raza) (Bermudo, 2001: 27). En el segundo aspecto, Honneth expone que el liberalismo rompió con esta tradición y colocó la condición de ciudadano en un referente político-jurídico, por tanto, es la expresión de un ciudadano individualista inmerso en la esfera privada.

Lo relevante del enfoque de Honneth (1999: 88-89), es que el individuo no se queda en el discurso intersubjetivo —lo que representa la esencia de toda libertad comunicativa—, sino más bien enfatiza en el uso colectivo de las fuerzas individuales para la solución de un problema. Partiendo de la cooperación voluntaria, Dewey esboza una alternativa frente a la comprensión liberal de la democracia, que se debe más a la tradición marxista; a la vez, entiende la sociabilidad como una existencia de cooperación, donde los individuos se relacionan entre sí, en la medida en que realizan funciones acordes con la división del trabajo, lo que, tomado en conjunto, contribuye a la conservación de la sociedad.

En esta dirección nos encontramos frente a una concepción sobre la democracia, en un plano de cooperación para alcanzar los fines sociales, donde a cada miembro de la sociedad no solo le corresponde una parte de la posibilidad socialmente, sino que, como particular, dispone de la soberanía plena, mediante la cual todos en común, como un pueblo, se convierten en portadores soberanos del poder.

En este planteamiento se encuentra una concepción más elaborada de la democracia de Dewey, ya que permite afirmar, según Honneth (1999: 86), que la democracia representa la forma de organización política en la cual la inteligencia humana alcanza el desarrollo íntegro, pues solo allí los métodos del debate público de convicciones fundamentales alcanzan una figura

institucional. Por tanto, la cooperación individual en una comunidad puede convencer al individuo de la importancia de la opinión pública democrática.

Dewey ve sentada la posición de una revitalización de las opiniones públicas democráticas en un ámbito prepolítico de la división social del trabajo, el cual tiene que estar tan equitativo y justamente regulado que todo miembro de la sociedad pueda entenderse como partícipe activo de una asociación cooperativa (Honneth, 1999: 101).

Por consiguiente, nos encontramos con una apreciación en la cual la conformación de la comunidad, la democracia vital, ya no se da en la esfera política, sino prepolítica, es decir –siguiendo la interpretación que hace Honneth–, que se desarrollaría dentro de las estructuras de la división del trabajo, susceptible de ser experimentado como cooperación.

Por lo anterior, en esta lectura de Honneth sobre la comunidad cooperativa, los intereses individuales, en estados de igualdad, cimentan necesariamente intereses conjuntos y la cooperación reflexiva contribuye a la configuración de una ciudadanía democrática.

En esta dirección, para Honneth la idea de la opinión pública democrática vive de supuestos sociales que solo pueden ser asegurados más allá de ella misma. Esta, en efecto, tiene que exigir a cada ciudadano tantos aspectos comunes entre sí, que al menos pueda surgir un interés de abogar activamente por los asuntos políticos.

## **2.6 Ciudadanía: puesta en el escenario como un derecho universal**

Igualmente consideramos importante, para analizar el objeto de la presente investigación, la lectura que realiza la profesora colombiana María Teresa



Uribe, quien basa su análisis en dos textos que revisten gran importancia en la obra de Hannah Arendt: *Los orígenes del totalitarismo* y *La condición humana*.

Para desarrollar su trabajo, la profesora María Teresa Uribe (2001a: 167) realiza lo que llama contrapunteo entre el ciudadano y el apátrida. El primero desarrolla su acción en el espacio público, y el segundo en la oscuridad y el silencio. El ciudadano despliega prácticas y emite discursos, y el apátrida está privado del derecho de tener derechos; uno encarna lo político y el otro el terror.

Además, agrega que la igualdad es concebida como un atributo ciudadano, el estatus básico para soportar la titularidad de los demás derechos; estatus que deviene de la pertenencia de un sujeto a una comunidad política y de su capacidad de actuar y de hablar en público (Uribe, 2001a: 168). En este sentido se requiere un conocimiento como ciudadano de derechos con la potestad de actuar y hablar en la escena pública. Por consiguiente, en los totalitarismos no se puede, según la profesora Uribe, realizar lo anteriormente mencionado, ya que los derechos del ciudadano desaparecen, así como la igualdad, la libertad y la ciudadanía.

En el pensamiento de Arendt se encuentra una nueva visión de la ciudadanía que supera la liberal y la republicana: ver al ciudadano como un actor principal de la emancipación política, pensado como sujeto libertario, desobediente, crítico con su entorno, que recupere la capacidad de pensar por sí mismo y la posibilidad de gobernar, pues es quien decide, con los otros, lo que será más conveniente y apropiado para construir la vida en común.

En esta postura de Arendt, la figura del ciudadano centra su accionar en la emancipación, en la posibilidad de construir poder sin la necesidad de instrumentalizar lo bélico como la única alternativa para lograrlo. A este

respecto, la profesora Uribe (2001a: 178) hace alusión a una bella cita de esta autora:

aquella realidad donde la palabra y el acto no se han separado, donde las palabras no están vacías y los hechos no son brutales, donde las palabras no se usan para velar intenciones sino para descubrir realidades y los actos no se usan para violar o destruir, sino para establecer relaciones y crear nuevas realidades.

Lo que trata de hacer Arendt, con la propuesta de ciudadanía, es abrir los horizontes de la posible emancipación política a esa vieja promesa incumplida de la Ilustración que se desdibujó con la estatización de lo público, cuando la acción se volvió comportamiento y la política mera gestión de necesidad. En esta dirección, el Estado nacional reduce la ciudadanía a lo espacial de las fronteras. La importancia de pensar de nuevo la ciudadanía, en términos de Arendt, radica en una ciudadanía emancipada de las determinaciones nacionales, de los condicionamientos diferenciados, de las identidades particulares, para definir un horizonte abierto donde sean posibles las ciudadanías postnacionales, universales referidas al derecho a tener derechos (Uribe, 2001a: 182).

De acuerdo con lo anterior, la ciudadanía universal o postnacional ocurriría cuando un sujeto particular, sin limitaciones ni restricciones de ninguna clase, pudiese aparecer en público para ser reconocido como igual por sus pares, o con idénticos derechos y obligaciones para ejercer acciones políticas y adoptar por esta vía la única identidad no atada a la naturaleza: la identidad política mediante el artificio de la ciudadanía. Al fin y al cabo los ciudadanos no nacen, se hacen, y adquieren ese estatus en la práctica de la acción, esto es, en la vida activa (Uribe, 2001a: 182).

En este sentido, la tesis de Hannah Arendt prevé los elementos para pensar un ciudadano universal o postnacional, fundador de un nuevo orden mundial, ya que no estaría limitado a las construcciones nacionales, sino abierto a las redes de ciudadanos en todo el mundo, con propósitos comunes y acciones colectivas.

Lo que encontramos en esta lectura que realiza la profesora Uribe de Hannah Arendt, es la imperativa necesidad de la recuperación de un sujeto más activo, con capacidad de movilidad, de acción y de crítica en un contexto pluralista donde como individuo y/o grupo exprese su inconformidad contra la opresión, lo que equivaldría a colocar a la política en una dimensión global, obviamente sin desconocimiento del plano local.

Por ello, las tesis de Hannah Arendt abren un horizonte cautivante para el quehacer de la ciencia política en el presente, cuando casi todos los viejos paradigmas parecen haber perdido capacidad explicativa, frente a las perplejidades abiertas por un mundo que está cambiando de manera acelerada, y cuando parecen perderse los referentes que antes servían de orientación en la maraña de los acontecimientos (Bermudo, 2001: 14).

Por ejemplo, en la pregunta por la ciudadanía que se construye en la población en situación de desplazamiento forzado, se considera pertinente retomar los elementos analíticos expuestos por María Teresa Uribe, por cuanto permite indagar por la posibilidad de la existencia o no de una ciudadanía universal o postnacional, que tenga en la palabra el centro del accionar político en un ambiente de igualdad de derechos y en oposición y resistencia al accionar bélico.

## **2.7 Ciudadanías en resistencia: una lucha política por el reconocimiento de derechos**

La disertación expuesta en el acápite anterior sobre ciudadanía, permite proponer y empezar a indagar por otras formas de expresión de esta, pues si bien tienen algunos puntos de encuentro con las teorías expuestas atrás, existen otras formas de escenificar la ciudadanía, que para este caso llamaremos *expresiones de resistencia ciudadanas*, que se diferencian de las formas tradicionales.

Precisamente de ello se va a ocupar este último apartado del capítulo. La idea que proponemos tiene que ver con otras expresiones de ciudadanía que están más allá del horizonte institucional y de los mecanismos creados para que el ciudadano ejerza su función política. Lo que queremos mostrar y luego evidenciar en el último capítulo con los testimonios de la población desplazada, es que hay otras maneras de ejercer la ciudadanía política, aun estando dentro del marco institucional; es decir, hay otras expresiones de la ciudadanía en aquellos espacios donde las personas no encuentran la institucionalidad que las apoye, y menos que las escuche, entonces emprenden unas formas silenciosas y simbólicas de reclamar sus derechos. Los contextos donde habitan están signados por la violencia, entonces acuden a diversos repertorios para ser escuchados. A continuación planteamos un debate sobre estas formas alternas de ciudadanía en resistencia en contexto de violencia prolongada y vulneración de derechos. Esto solo será un punto de partida para una discusión que tiene muchas aristas.

### **2.7.1 Algunos antecedentes teóricos de la resistencia**

Para fundamentar la discusión de expresiones de resistencia ciudadanas, tomamos algunos planteamientos elaborados por Nieto López, quien en el desentrañamiento de los planteamientos iniciales de la teoría de la resistencia, se introduce en las reflexiones desarrolladas por Marx, Tonny Negri y Hardt, Tilly, para la construcción teórica de la resistencia, poniendo especial énfasis en el papel del sujeto como actor principal de la misma y en la articulación de lo social y lo político.

Seguidamente se profundizaran estos planteamientos con las concepciones de resistencia ciudadana con los aportes de teóricos de: Scott, Holston Mafessoly y Randle

Nieto comienza la discusión tomando como referencia a Marx, de quien aclara que aunque no es precursor de la teoría de la resistencia, sí ilumina mucho el discurso, debido a que la estudia a partir de un marco vinculante de la estructura de la sociedad capitalista y la historia, en el que el “sujeto colectivo” es el protagonista. En la concepción de Marx, la resistencia no es producto de una lucha política como comúnmente es entendida, sino de una lucha económica, ya que es provocada por la naturaleza misma de las relaciones sociales de producción inherentes a la lógica del modo de producción capitalista; estas, a su vez, según Marx, son las que determinan la sociedad, con lo que el Estado pierde protagonismo. En este sentido, Marx expone que la resistencia ya está presente antes de esas relaciones sociales de producción, es decir, es “preexistente” a la explotación que efectúa el capital sobre los obreros. Así, la resistencia se sitúa como punto de inicio de la disensión entre *el poder y la dominación*, pero se convierte en lucha política en el momento que trasciende a la *revolución social* (Nieto, 2008: 112).

Marx, según Nieto, muestra que las primeras expresiones de este tipo de resistencia datan desde el año 1880, cuando las manifestaciones iniciales del inconformismo entre la dupla obrero asalariado-capitalista se hicieron sentir, primero por la extenuante jornada laboral, y luego por los bajos salarios. Esta resistencia, según él, se convierte en lucha política en el momento en que tanto el horario laboral como el establecimiento de salarios un poco más justos, son normalizados a través del mecanismo de legislación estatal. Así mismo, las relaciones sociales de producción encierran otro campo de resistencia que se manifiesta en las relaciones de poder y dominación, donde las partes en juego pugnan por revertir o conservar el orden de quien ostenta el poder.

De este modo, para Marx,

la resistencia corresponde al sujeto que se resiste a dejarse cosificar por el poder y por el capital, pero que aún tampoco termina constituyéndose como sujeto. De ahí, para él, el carácter limitado de la resistencia, pero también el potencial transformador que encierra (Nieto, 1998: 142).

En estos términos, la resistencia se traduce en simplemente soportar y producir, a pesar de la inconformidad, las condiciones establecidas por el status quo de las relaciones de producción económica; por tanto, para el pensador alemán, la resistencia como resistencia no sirve de nada si no se traspasa el límite del accionar político, pues es a partir de la política desde donde se puede revertir la situación a favor del proletariado por medio de acciones revolucionarias.

De otro lado de la discusión, Charles Tilly intenta dar cuenta de la dialéctica resistencia-revolución y poder, en la que va un poco más allá de los postulados de Marx para el tema de la resistencia como precedente de la revolución. Si bien Tilly está de acuerdo con que la revolución es el punto máximo en el que estallan una serie de tensiones sociales acumuladas en el tiempo, reconoce que no toda resistencia implica un desenlace revolucionario, es más, muestra la revolución como un acontecimiento esporádico y poco común; así como también reconoce que no toda resistencia sobrevive y que estas son susceptibles de perecer en el camino. La naturaleza a la cual se resiste abarca muchos más aspectos que las relaciones de producción, como se hace en Marx. La resistencia para Tilly es inmanente a todo tipo de poder, bien sea político, económico, ideológico, cultural, de las instituciones sociales, etc., y por tanto cualquier tipo de escenario es apto para la misma (Nieto, 1998: 154-156).

Por su parte, Tonny Negri y Michael Hardt encaminan sus disertaciones a partir de la idea de que los campos del poder y, por ende, los de la dominación son cada vez más amplios; y que igualmente los campos en los cuales la resistencia se expresa no van en camino contrario al primero. Tal situación la ejemplifican al traer a colación los estados de excepción que ya se han vuelto comunes para muchos Estados a nivel global, donde

la guerra se convierte en el eje principal dictador del “orden” social, político, de todas las relaciones de poder y técnicas de dominación, supongan o no derramamiento de sangre. La guerra se ha convertido en un régimen del biopoder, es decir, en una forma de dominio con el objetivo no sólo de controlar a la población, sino de producir y reproducir todos los aspectos de la vida social. Es que la guerra acarrea la muerte, pero también paradójicamente, debe producir vida (Nieto, 2008: 202).

Los autores vuelven la mirada a los sujetos, a los protagonistas de la realidad social otorgándoles el lugar que merecen en la producción de sus ires y venires, ubicando entonces a los sujetos activos de la resistencia bajo el rótulo de “multitud”, que abarca “la gran producción de subjetividad de la multitud, su capacidad biopolítica, su lucha contra la pobreza, su constante anhelo de democracia, todo ello coincide aquí con la genealogía de esas resistencias que abarcan desde los comienzos de la era moderna hasta nuestra era” (Hardt y Negri en Nieto, 2008: 205), y continúan más adelante con la descripción de dicha genealogía según tres principios:

Oportunidad histórica, es decir, a la forma de resistencia más eficaz para combatir una forma específica de poder.

Correspondencia entre las formas cambiantes de resistencia y las transformaciones de la producción económica y social. En otras palabras, en cada época el modelo de resistencia que se revela más eficaz adopta la misma forma que los modelos dominantes de producción económica y social.

Se refiere a la democracia y a la libertad: Cada nueva forma de resistencia apunta a corregir las cualidades no democráticas de las formas anteriores, creando una secuencia de movimientos cada vez más democráticos (Hardt y Negri en Nieto, 2008: 205).

No obstante, y tal como es referenciado por Nieto, esta genealogía de la resistencia está fuertemente influenciada por lineamientos de izquierda propios de la guerra de guerrillas o ejércitos populares, que entran en disonancia con los pensamientos revolucionarios del tiempo moderno y con los cambios materiales y tecnológicos. Pero son precisamente esas transformaciones en la técnica las que han hecho, según los autores, que hoy en día nos encontremos en un punto de convergencia de las tres tendencias en la sociedad red, debido a que “guarda las proporciones con una sociedad democrática, difumina los límites entre la resistencia legal, ilegal e ilegítima y rompe con la autoridad soberana y el consentimiento de los subordinados” (Nieto, 2008: 209-210).

Aquí vuelve y se revitaliza el concepto de *multitud* como sujeto social bastante diferenciado pero que no depende de identidades para unirse. La multitud

trasciende la diferencia cultural, étnica, religiosa e ideológica para actuar a partir de los intereses comunes que desafían los parámetros establecidos desde la tradición política y económica (Nieto, 2008: 213). Con esto Hardt y Negri ponen en claro que el papel de la multitud es el constante desafío de la soberanía a través de la desobediencia política, usando la democracia como medio para consolidar su poder; a pesar de ello, no hacen explícita la manera en que esto se pueda efectuar.

Nieto presenta sus propias conclusiones acerca de lo que significa estar en resistencia. Para él y recogiendo las perspectivas teóricas de los autores mencionados, la resistencia y el poder van de la mano, y este último está permanentemente intervenido por relaciones de fuerza, con frecuencia conflictivas, entre quienes dirigen y aquellos que se resisten a obedecer; por tanto, poder y resistencia se re-construyen constantemente en el tiempo según las demandas del momento; son dos campos abiertos.

Existen resistencias que permanecen latentes esperando el momento preciso para manifestarse, lo cual no quiere decir que cuenten con vida propia ni que se acerquen a la inmaterialidad foucaultiana del poder y la resistencia. Son los sujetos quienes deciden el momento propicio para hacer pública su inconformidad por medio de acciones colectivas y confrontar el orden hegemónico, para lo cual no es imprescindible que ciertas disposiciones de opresión o agravio estén dadas.

Nieto expone que los sujetos populares que resisten, van más allá de las fronteras que comúnmente dividen a las sociedades (religión, etnia, etc.), y encuentran focos de convergencia a partir de factores que los identifican en la misma problemática como “la opresión, la explotación y/o la pobreza” o también a partir de “referentes sociolaborales, el género o elementos simbólicos”, con los cuales la visibilización de su inconformidad no se queda únicamente en el ámbito político sino que también se hace palpable a través de



manifestaciones culturales, ideológicas, simbólicas y económicas (Nieto, 2008: 233).

Cuando Nieto se refiere a los fines de la resistencia, o los alcances de esta, como él los llama, se aleja de la visión marxista para acercarse un poco más a la de Tilly en el sentido de que concibe la resistencia no como precedente de revolución sino más bien como un campo abierto de posibilidades cuyo desenlace puede tomar ese camino, ser transformador o variar entre ambas; todo depende, dice Nieto, *de las posibilidades abiertas del contexto y de la correlación de fuerzas existentes*.

### **2.7.2 Resistencias ciudadanas: expresiones ciudadanas en contextos de violencia prolongada**

De las anteriores exposiciones, vemos cómo la resistencia tiene matices que están en permanente renovación según la dinámica que imprimen las vicisitudes de cada momento, y cómo los sujetos que la protagonizan encuentran diferentes estrategias para romper las cadenas de la afonía, evidenciando realidades que la mayoría de las veces pasan desapercibidas por el común de la sociedad. Son precisamente esas estrategias lo que nos llama la atención a la hora de analizar las expresiones de resistencia ciudadana, son las formas de tejer poder desde lo aparentemente invisible, sutil, simbólico o incluso por vías de hecho. Es decir, la manera en que los sujetos constituyen un poder que, si bien no es reconocido por el Estado ni por amplios sectores de la sociedad, es legítimo al interior de las comunidades en que se gesta y es motor de fortalecimiento de estas como sujetos colectivos en resistencia, que reclaman ante el gobierno central para la reivindicación de sus derechos.

Al respecto, las proposiciones de James Scott (2000: 21) resultan bastante pertinentes dado que se introduce en el tema a partir del marco de las relaciones de poder, en las que tanto dominadores como dominados recrean ciertos códigos de comunicación para mantener, en apariencia, las relaciones

dadas, al tiempo que cada una de las partes va dinamizando su estrategia de dominación y resistencia, sin que la otra lo perciba abiertamente.

Cada grupo subordinado produce, a partir de su sufrimiento, un discurso oculto que representa una crítica del poder a espaldas del dominador. El poderoso, por su lado, también elabora un discurso oculto donde se articulan las prácticas y las exigencias de su poder que no se pueden expresar abiertamente. Comparando el discurso oculto de los débiles con el de los poderosos, y ambos con el discurso público de las relaciones de poder, accedemos a una manera fundamentalmente distinta de entender la resistencia ante el poder.

El discurso de los dominados que muchas veces se produce en la sombra gris del anonimato, produce desde la perspectiva de la resistencia ciudadana unas formas silenciosas y simbólicas de manifestar sus desavenencias con los que ostentan el poder, exponiendo de esta forma y a través de acciones de resistencia unos repertorios que buscan cuestionar y confrontar el poder de los dominadores.

El discurso oculto termina manifestándose abiertamente, aunque disfrazado. Así pues, siguiendo esta línea de razonamiento, sugiero que interpretemos los rumores, el chisme, los cuentos populares, las canciones, los gestos, los chistes y el teatro como vehículos que sirven, entre otras cosas, para que los desvalidos insinúen sus críticas al poder al tiempo que se protegen en el anonimato o tras explicaciones inocentes de su conducta (Scott, 2000: 21-21).

Estas formas alternas de manifestar la resistencia frente al poder, usadas por los excluidos y dominados, es la otra cara de la ciudadanía que está por fuera de la órbita del diseño estatal. Lo que ha hecho el Estado es invisibilizar o neutralizar a los ciudadanos que plantean una crítica a las estructuras del poder, crítica esta que incluye al mismo Estado. Estas expresiones alternas de ciudadanía es lo que Holston denomina *ciudadanías insurgentes*: es la construcción de imaginarios de los excluidos a través de su propia experiencia, aparte del Estado, donde los ciudadanos están informados y son competentes para tomar decisiones sobre ellos mismos y articular sus organizaciones, considerando su experiencia organizada como la base de un ejercicio ciudadano, dentro del cual se participa y se crean instituciones sociales y leyes que producen las condiciones de la vida urbana (Holston, 2008:248).

Para Holston, al igual que Scott, estas formas de manifestar la resistencia ciudadana tienen que ver con una nueva forma no sólo de reclamar derechos sino de exigir la incorporación de otros, y coinciden en la manera de manifestar dichos reclamos.

Se instauration entonces, lo que se conoce como una nueva pedagogía de la ciudadanía, con la inclusión de actividades como el teatro callejero, grupos juveniles, producciones musicales, peticiones puerta a puerta y foros de discusión y debate; estos nuevos métodos, de participación cívica, desarrollaron significativamente un nuevo ideario acerca de las necesidades socioeconómicas de las clases pobres urbanas, llevándolas a un análisis que se inscribe dentro de la lógica de los derechos humanos (Holston, 2008: 250).

Se tiene entonces que la perspectiva teórica de Holston y Scott muestra cómo el arte de la resistencia y sus expresiones de ciudadanía no se reducen solamente a la teatralización de la política, ni la política se restringe a los espacios públicos estatales; que existe una dimensión y un campo de posibilidades de acción de la resistencia por debajo de la macropolítica, que encuentra la forma de incursionar y trastocar las esferas amplias de la macropolítica.

bajo la tutela de la sociedad, los mismos factores que producen el entramado del régimen político, movilizan la ciudadanía insurgente.<sup>14</sup> Las mismas fuerzas que de manera efectivamente fragmentan y dominan las clases rurales pobres, al mismo tiempo las incitan a demandar una vida ciudadana real, que no se refleja únicamente en el ejercicio del voto, éstos ciudadanos mediante el proceso de construcción de construir los espacios residenciales, construyeron una ciudad, que además se convierte en la polis, en su sentido ideal, con un planteamiento diferente del concepto de ciudadanía (Holston, 2008:313).

---

<sup>14</sup> Es pertinente hacer la salvedad que cuando James Holston plantea su propuesta de ciudadanía insurgente, esta en ningún momento referencia a ciudadanos armados o que utilizan formas de expresión violenta para alcanzar sus cometidos.

La resistencia ciudadana, por un lado, tiene la posibilidad de negociar con el Estado asuntos propios de cada grupo poblacional (políticas públicas), es decir, entre sus estrategias está garantizar que los derechos se cumplan o, al menos, ejercer presión para el posible cumplimiento de los mismos, dentro del marco legal y según las fuerzas que intermedian estas negociaciones.

Por otro lado, la resistencia ciudadana se plantea como forma de lucha, ya no de grandes organizaciones, sino de pequeños grupos e incluso de individuos que reclaman por sus intereses grupales, esto dentro y fuera de los escenarios de participación creados por el Estado. En este sentido, Scott aduce que la resistencia se reduce a redes informales de la familia, los vecinos, los amigos y la comunidad, en vez de una comunidad formal, estas ofrecen una estructura y una protección a la resistencia. Como se realiza en pequeños grupos, individualmente y, si es masiva, recurre al anonimato de la cultura popular o a verdaderos disfraces; la resistencia está bien diseñada para frustrar la vigilancia (Scott, 2000: 236).

Los espacios sociales del discurso oculto son aquellos lugares donde ya no es necesario callarse las réplicas, reprimir la cólera, morderse la lengua y donde, fuera de las relaciones de dominación, se puede hablar con vehemencia, con todas las palabras. Por lo tanto, el discurso oculto aparecerá completamente desinhibido si se cumplen dos condiciones: la primera es que se enuncie en un espacio social apartado donde no alcancen a llegar el control, ni la vigilancia, ni la represión de los dominadores; la segunda, que ese ambiente social apartado esté integrado por confidentes cercanos que compartan experiencias similares de dominación. La primera condición es lo que permite que los subordinados hablen simplemente con libertad; la segunda permite que tengan, en su compartida subordinación, algo de qué hablar (Scott, 2000: 149).

Son precisamente esos espacios fuera del control y vigilancia de los que ostentan el poder, en donde los dominados elaboran sus propios códigos identitarios y configuran sus repertorios para intentar que sus acciones y expresiones de resistencia ciudadana, que generalmente están inmersas en contexto de violencia, lleguen a su cometido y de esta forma proteger no sólo sus reivindicaciones, sino su seguridad personal.

La resistencia ciudadana es la manera como los ciudadanos satisfacen individualmente o en forma de acuerdo grupal —fragmentando sus necesidades y deseos—, sus derechos fundamentales, sus exigencias sociales y políticas, a través de sus propios medios acordados en el mismo momento de la acción. Incluso este tipo de ciudadanía, la mayor parte de las ocasiones, es más eficaz para satisfacer las necesidades de una colectividad diferenciada en relación con una ciudadanía formal u oficial (Maffesoli, 2005: 27).

Por tanto, el punto neurálgico de la resistencia ciudadana en contextos de violencia prolongada, conflicto y guerra, como en Colombia, es plantear expresiones de ciudadanía que están incluso por fuera de las reconocidas por el Estado. Estas tienen que ver con una lucha que trasciende las fronteras normativas e institucionales del Estado y ponen sus reivindicaciones en contextos internacionales para la protección de sus vidas y sus derechos, como es el caso de la población en situación de desplazamiento forzado por el conflicto armado en el país.

La resistencia ciudadana, tal como queremos plantear en este trabajo, no está restringida a los modelos de ciudadanía republicana y ni liberales referenciados anteriormente, es decir, no está atomizada en las fronteras territoriales e imaginadas de la Nación, donde las expresiones de ciudadanía tendrían sus acciones en la construcción institucional creada para ello, en la que cualquier tipo de expresión diferencial al marco legal sería un atentado contra ese orden establecido de participación y reconocimiento restringido de derechos; o, lo que podría ser más nocivo, en la que estos derechos de ciudadanía estuvieran entrampados en la maraña institucional, oficialmente estipulados, pero no en la práctica, como lo que sucede con las políticas públicas para la población en situación de desplazamiento forzado por el conflicto armado en Colombia, discusión que se abordará de manera especial en el capítulo 7.

En esta dirección, Maffesoli (2005: 30) plantea que la ciudadanía ya no puede continuar funcionando bajo la ideología del Estado-nación, pues hay que tomar en cuenta este policulturalismo étnico y, desde ese punto de vista, América Latina es un laboratorio de observación para el mundo occidental intelectual en Europa. Aunque esta zona del continente fue heredera de la llamada ciudadanía moderna, los modos de funcionamiento políticos cotidianos ya no funcionan bajo este registro.

Maffesoli realiza una fuerte y profunda crítica a los intelectuales latinoamericanos ya que, según él, permanecen obnubilados por los enfoques europeos clásicos, y siguen obsesos por los esquemas del Estado-nación, de la ciudadanía, de la filosofía de la Ilustración. Agrega, de manera irónica, que la época de las luces se ha convertido en pequeñas luciérnagas parpadeantes, puesto que, en el fondo, lo que funcionó durante tres siglos ya no funciona en la actualidad, aunque los intelectuales latinoamericanos permanezcan imbuidos en los enfoques decimonónicos.

La resistencia ciudadana no solo trasciende lo espacial del Estado-nación, sino que incorpora dentro de sus formas de expresión, lucha y organización, diversas acciones tales como:

Formas de organización en medio del conflicto, pues para no ser asesinadas, desaparecidas o masacradas, las personas acuden a maneras simbólicas, rituales, de organización y denuncias, con el fin de hacer escuchar sus problemáticas a través de expresiones de diversa índole, entre las que se encuentran, por ejemplo, las manifestaciones artísticas, que usan para mostrar desde lo teatral, la música y la diferencia étnica, el flagelo en el que están inmersos por culpa de los actores armados y por falta de garantía de seguridad por parte del Estado.

Permanente copamiento del espacio público, espacios religiosos o de sedes de organismos de derechos humanos, tanto nacionales como internacionales. Esto

lo hacen sin ningún tipo de autorización del Estado, pues es una forma de mostrar a la opinión pública en general la crisis humanitaria en la cual están sumidos.

Las expresiones de resistencia ciudadana tienen formas de negociar con el Estado —a la vez que confrontarlo— y de denunciar el incumplimiento permanente de los acuerdos establecidos y de las garantías de los derechos legales enmarcados en la Constitución.

En este debate, el argumento de Michael Randle (1998: 25) sobre resistencia civil es que se trata de un método de lucha política colectiva basado en la idea de que los gobiernos dependen en última instancia de la colaboración, o por lo menos de la obediencia, de la mayoría de la población, y de la lealtad de los militares, la policía y los servicios de seguridad civil; es decir, que están basados en las circunstancias reales de poder político.

Por consiguiente, la resistencia civil, como elemento de construcción de ciudadanía política, funciona sobre la base de que moviliza a la población civil retirándole consenso a un poder establecido, de tal forma que intenta socavar sus fuentes de poder y, también, pretende hacerse con el apoyo de terceras partes.

La resistencia civil se distingue por dos características: por un lado, se trata de una acción colectiva que evita cualquier recurso sistemático de o hacia la violencia, de tal modo que implica una ética pacifista o no violenta que la diferencia de otros tipos de resistencia como lo son la insurrección armada, la guerra de guerrillas o la guerra convencional (Randle, 1998: 25). Por otro, sus objetivos son múltiples, ya que puede usarse para debilitar un gobierno, oponerse a leyes que desfavorecen a la población, para luchas motivadas por la injusticia, como defensa de cumplimiento de los derechos de primera, segunda y tercera generación, entre otros. De lo anterior se puede inferir que la

resistencia civil es una opción política en la cual se toma conciencia de la potencia de la movilización colectiva para oponerse a formas verticales de ejercicio del poder.

La lucha ciudadana por los derechos va más allá de la política pública, ya que se constituye en una forma de expresión colectiva política que trasciende el plano formal de sus reivindicaciones y genera formas y expresiones que se consolidan y se expresan, entre otras, en el uso del espacio público como una manera de hacer visibles las demandas de la población, como ya se dijo.

La ciudadanía no debe verse exclusivamente como un repertorio de derechos “reconocidos” por aparatos estatales. Esta debe trascender hacia prácticas sociales, culturales y con un ejercicio activo de la vida pública. Como plantea Maffesoli (2005: 24), esta se realiza más en los códigos de la calle, en el bullicio cotidiano, en el arreglo inmediato y en la astucia, todos ellos más sagrados que los códigos instaurados por una representatividad oficial y constituida por un documento republicano. Dicho en otras palabras, la Iglesia republicana, con su corolario ciudadano, no ha podido apropiarse de toda la congregación que genera el estar-juntos, pues se siguen practicando aún los ritos profanos de la calle: se continúa negociando a través de acuerdos por fuera de la liturgia de la Iglesia republicana y el libro sagrado de la Constitución; la gente todavía cree más en los trucos mágicos (ahora enardecidos por los medios masivos de comunicación), en la magia de la corrupción, del nepotismo, del arreglo entre amigos, de la elección carismática, que en las reglas formales de la institución democrática (2005: 25).

El derecho de resistencia puede ser ejercido en el momento en que una corporación artesana, o la entera comunidad, incluso un individuo, vean alteradas, por el poder central, ciertas prerrogativas positivas válidas de hecho o por tradición. Maffesoli (2005: 20) expone que para ilustrar esto de manera más concreta en la realidad latinoamericana, podemos hacer referencia a una



concepción identitaria de la ciudadanía, que es el pilar de la percepción política estatal y unicista del mundo que se estableció en gran parte de las repúblicas latinoamericanas. Efectivamente, el sustrato vinculado con la ciudadanía es aquel de la síntesis de la diversidad cultural y de las múltiples identidades en una sola, refiriéndonos únicamente a América Latina, se puede observar en la instauración de la noción de ciudadanía, las diferentes contradicciones culturales e históricas que han existido, tanto en los diferentes proyectos sociales como en las relaciones de poder inscritas en el proceso de construcción de los Estados.

Para Maffesoli, lo que pasa en América Latina es que se trata de una ciudadanía más cercana a una concepción práctica y cotidiana de la circulación social, cuyas reglas se construyen cada día y aun más a partir de las necesidades cotidianas e inmediatas de la colectividad o del grupo en cuestión, y no de una ciudadanía oficial o republicana cuyas normas habían sido constituidas por aquellos que se sintieron con el derecho de decir lo que es y lo que debe ser: es una tribalización de la ciudadanía tal y como fue propuesta por el proyecto de la modernidad. En esta constitución, la ciudadanía alternativa o la visión paralela de la ciudadanía se puede reflejar, en gran medida, en algunos elementos esenciales de la identidad latinoamericana, como sus modos de comportamiento o sus gustos, que se han construido a través del tiempo. Nos referimos a dinámicas de solidaridad, de organización social, así como de intercambio mutuo que se desarrollan por fuera de las políticas oficiales e independientes del proyecto oficial de ciudadano (Maffesoli, 2005: 20).

La historia de la ciudadanía en América Latina, tal como lo plantea Maffesoli (2005: 24), muestra claramente que no existe una sacralidad en la ciudadanía republicana, sino todo lo contrario: la mayoría de los grupos e individuos otorga un sentido mayor a las relaciones de compromiso, de pactos solidarios, de reciprocidades políticas y cívicas, e incluso a las filantropías cotidianas que puedan producirse en el momento de la interrelación misma.

Queda, de esta manera, abierto el debate sobre estas formas de ciudadanías y las expresiones de resistencias alternas a los modelos homogenizantes y tradicionalistas que han liderado el debate sobre este concepto, que desconocen en muchos casos los entornos de otras latitudes e imponen diseños políticos exógenos, sin tener en cuenta la realidad y lo diverso, propio de las naciones latinoamericanas, desconociendo los contextos de gobernabilidades endebles y de violencias prolongadas, como es el caso de Colombia.

En el marco de estas realidades surgen propuestas alternas que reivindican, desde las manifestaciones colectivas e individuales, otras maneras de hacer la política. Es decir, los contornos de la política no solo están referenciados a los dispositivos que brinda el Estado, sino que están dados en las expresiones de ciudadanía que de manera natural controvierten con el Estado; esta tensión permanente, de encuentros y desencuentros de estructuras de poder, define los contornos de la política, y le da sentido, la razón de ser, al ciudadano político, que requiere el Estado-nación para su despliegue.

### **Capítulo 3**

#### **La dimensión política de las políticas públicas. Una aproximación al enfoque mixto o incluyente**

En este capítulo se hará alusión de manera general al debate que se ha desarrollado sobre la dimensión política de las políticas públicas, discusión donde se confunde el horizonte o la subordinación de una sobre otra. Seguidamente, se exponen la importancia de la política pública incluyente, al igual que unas definiciones mínimas que permitan ir delineando la necesaria participación de la comunidad en estas formas de ejercicio de ciudadanía.

Es innegable que la política en la historia contemporánea se encuentra en una encrucijada, esto debido, entre otras cosas, a las transformaciones que se vienen desarrollando en la relación Estado, sociedad y mercado. Sumado a lo anterior, en el ámbito de la academia se habla, desde algo más de tres décadas, de la

crisis de la política y de sus referentes teóricos y metodológicos, no solo para entender y explicar las transformaciones en la sociedad actual, sino para reencontrarse con su función científica y analítica en las complejidades del inicio del siglo XXI. Pero, sobre todo, se hace referencia a la pérdida de autonomía y de poder que está teniendo la política, por la influencia cada día más evidente de la economía en las decisiones no solo del Estado, sino de la administración de recursos públicos colectivos.

Los retos con que se enfrenta hoy tanto la política como la administración pública, tienen que ver con el nuevo orden mundial y con las nuevas directrices de la banca mundial y regional.

El sistema político que se utilizaba en el Estado liberal, actualmente no corresponde a la realidad, dada la creciente complejidad de la realidad política, la crisis de la institución parlamentaria, el excesivo poder de los ejecutivos en el proceso legislativo, la sobrecarga de la administración de justicia, la aparición de instancias de justicia privada y la difuminación de las fronteras entre lo público y lo privado (Subirats, 1989).

Los cambios con que se debe enfrentar la política y las políticas públicas están circunscriptos en diferentes ámbitos y escenarios. Por un lado, la política debe reivindicar y defender su protagonismo como actor central de las decisiones políticas, y por otro, las políticas públicas deben servir de punta de lanza para hacer que las decisiones políticas se renueven, no solo desde los aportes de las nuevas tendencias de la administración (enfoques, métodos y herramientas), sino desde una forma de ver la política más comprometida con la gestión hacia la sociedad, pero especialmente con la idea fundamental de conservar el carácter público de las políticas públicas.

Indudablemente, toda decisión de gobierno está atravesada por una decisión política, es decir, va a estar determinada por el régimen político que establece el

gobernante y por la decisión política que acompaña su forma de ejercer el poder. En este sentido, las políticas públicas pueden ser concebidas como un instrumento para llevar a cabo dicha decisión; por tanto, se ubica en la voluntad política del gobernante para enfrentar problemas en la relación Estado, sociedad y economía.

El valor de la dimensión política de las políticas públicas es fundamental a la hora de establecer todo tipo de análisis, ya que cualquier decisión que se tome o que se deje de tomar, está inscrita en una forma de gobierno específica y, por tanto, está dirigida a una sociedad o grupo social determinado.

La discusión sobre la dimensión política de las políticas públicas plantea una pregunta que va a determinar el predominio de una sobre otras, es decir, esta doble vía va a establecer si la política es una variable dependiente de las políticas públicas o, por el contrario, si son estas una variable que depende de la política; incluso, si finalmente las políticas públicas son puestas en escenarios políticos distintos o en acciones de gobierno particulares.

En esta dirección, Meny y Thoenig (1992: 26-27) se preguntan si “la política es la fuente de las políticas” o, al contrario “si las políticas públicas hacen la política”. Para estos autores “no es solamente una versión erudita, si fue antes el huevo o la gallina, sino que ha constituido un enfoque fructífero que ha vuelto a poner en tela de juicio el paradigma simplista de la decisión racional y secuencial, según la cual las políticas (*policies*) no podían ser sino el fruto de la decisión política (*politics*)”.

Lo que queremos es mostrar y defender el carácter político de las políticas públicas. Pero más allá de esto, se quiere plantear y sustentar la pertinencia política en las políticas públicas, en momentos donde no hay una línea clara entre lo público y lo privado, y esto solo es posible si se mira las decisiones

públicas desde su carácter político; en otras palabras, si se intenta reivindicar y rescatar el carácter público de las políticas.

Para Meny y Thoenig (1992: 13), “la ciencia política, disciplina a decir verdad aún balbuceante, apenas se ha asomado al problema (las políticas públicas), tan preocupada estaba por analizar y comprender mejor la política en su acepción restringida: elecciones, partidos, parlamentos, gobiernos”, solo es a partir de las décadas más recientes, que esta ha incorporado al debate la pertinencia de las políticas públicas en la agenda de gobierno.

### **3.1 Políticas públicas. Aproximación a una definición mínima**

En los países latinos, el término “política” tiene varios usos: designa los fenómenos de lucha por el poder, la concurrencia entre partidos, grupos de interés, categorías sociales, personas, para el ejercicio de influencia y la ocupación de funciones de autoridad en una colectividad, en un país, en un mercado electoral, en procesos de decisión (Meny, 1992: 85).

Con la reflexión de Meny, queda claro que la política abarca una cantidad de actividades que tienen una firme intencionalidad de mostrar y evidenciar el poder que se impone, como resultado de la tensión entre el aparato estatal y los diversos grupos sociales.

El resultado de esta disputa no es otra cosa que acciones políticas, que establecen vínculos conflictivos o no con un gobernante, materializado esto a través de políticas públicas. Es decir, se podría plantear que las políticas públicas no son otra cosa que la visibilización de decisiones de gobierno; en otros términos, estas están mostrando la forma, las actividades, las respuestas, como materiales del ejercicio de la administración pública.

El estudio de las políticas públicas no es otra cosa que el estudio de la acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad (Meny, 1992: 7). Lo anterior se refleja de forma directa en cada gobierno y en el tiempo que dure su mandato, y para conjurar las infinitudes de problemas que puedan surgir, los mandatarios de entes territoriales tanto nacionales, como departamentales o municipales, cuentan con las políticas públicas como herramientas de administración pública, formas de acción de gobierno en los asuntos públicos.

Las políticas públicas son de vital importancia en el programa de gobierno de todo mandatario, por ser estas una manera como se hace visible una forma particular de un régimen de gobierno. Es decir, muchas de las políticas públicas que se desarrollan en la gestión de un gobierno particular, pueden servir para analizar la manera como este concibe la política.

Así, las políticas públicas serían, utilizando un término de la medicina, radiografías que muestran y determinan el modo en que cada gobierno implementa su ejercicio de gestión pública, lo que permite develar hacia dónde va enfocado el proyecto ideológico-político.

En el tema de las políticas públicas, como ya se ha comentado, es difícil plantear una única definición, pero siguiendo el trabajo desarrollado por Margarita Pérez al citar a Brian W., se puede hacer una agrupación de definiciones de políticas públicas en el siguiente sentido:

Política pública como la expresión de un propósito general o un estado de cosas deseadas.

Política pública como decisión del gobierno.

Política pública como una autorización formal.

Política pública como programa.

Política pública como producto o modelo.

Política pública como proceso (Brian W. y Lewis A. Gunn, citados por Pérez, 1999).

Lo anterior plantea que “una política puede ser considerada como un curso de acción o inacción más que unas decisiones o acciones específicas” (Heclo, 1972: 84).

Jenkins, por su parte, ve las políticas “como un conjunto de decisiones interrelacionadas [...] concernientes a la selección de metas y medios para alcanzarlos dentro de una situación específica” (Jenkins, 1978: 17).

Para Subirats (1989), en las políticas públicas hay cuatro componentes comunes: el institucional, el decisorio, el comportamental y el causal. En el primero la política es elaborada y decidida por una autoridad formal legalmente constituida. El segundo es un conjunto-secuencias de decisiones, relativo a la elección de fines y/o medios en una situación y en respuesta a problemas y necesidades. El tercero implica la acción o inacción, hacer o no hacer nada; pero una política es, sobre todo, un curso de acción y no solo una decisión singular. El último son los productos de acciones que tienen efectos en el sistema político y social.

Para uno de los clásicos de las políticas públicas, como lo es Lowi (citado por Aguilar, 1992: 30), estas van mucho más allá de lo jurídico y de lo administrativo, se desarrollan en las luchas por el poder político: En sus palabras sería: “Las áreas de políticas o de actividad gubernamental constituyen arenas reales de poder. Cada arena tiende a desarrollar su propia estructura política, su proceso político, sus élites y sus relaciones de grupo”. Para Lowi, las políticas determinan la política.

La obra literaria de Lowi es seminal para la reflexión de las políticas públicas, ya que a este se le debe el avance de las políticas públicas en Norteamérica y la

ruptura que hace del pensamiento pluralista, elitista y marxista, en la década del sesenta. Igualmente, este autor elaboró el “esquema interpretativo general” de diseño de políticas, al igual que la clasificación de las políticas públicas en: regulatorias o reglamentarias, distributivas y redistributivas.

Para Aguilar (1992: 30-31), haciendo alusión al texto de Lowi,

las relaciones estrictamente políticas están determinadas por las expectativas de los participantes respecto de los productos — gubernamentales o políticos—. Las actividades de *politics* se arman y orientan según las *policies*: en función de los beneficios y ventajas que se espera obtener de las acciones que el gobierno emprende en respuesta a demandas y cuestiones sociales. La política se juega toda en torno de las políticas [...] La política real, en tanto lucha por el poder en función de intereses y ventajas, se expresa y efectúa en el proceso de elaboración de políticas.

Los planteamientos anteriores son profundizados por el mismo Lowi en un texto publicado en 1972, *Tour Systems of Policy Choice*, donde precisa y defiende que “las políticas determinan la política”. Para este autor, las relaciones sociales se constituyen por la reciprocidad, es decir, cuando estas se dan en el ámbito político hay unas expectativas de los participantes en relación con las políticas. Por tanto, el proceso de las políticas está inserto en una lucha de relaciones de poder que determina la naturaleza política de las políticas públicas.

Para argumentar esto, Lowi plantea tres puntos centrales e interrelacionados:

El tipo de relaciones entre la gente está determinado por sus expectativas, por lo que cada actor espera obtener de la relación con los demás.

En política (*politics*), las expectativas están determinadas por los productos gubernamentales o políticas (*policies*).

En consecuencia, la relación política está determinada por el tipo de política en juego, de manera que para cada tipo de política es posible encontrar un tipo específico de relación política. El poder se define como la posibilidad de participar en la elaboración de una política o asignación con autoridad. La relación en cuestión es una relación de poder y, con el tiempo, una estructura de poder (Lowi citado en Aguilar, 1992: 99).



Para Muller y Surel (1998: 13), el asunto tiene que ver con que “para que una política pueda ser considerada como política pública, es preciso que en un cierto grado haya sido producida o por lo menos tratada al interior de un marco de procedimientos, de influencias y de organizaciones gubernamentales”.

Algunos de los autores colombianos que nos ofrecen otras definiciones complementarias son Salazar y Vargas. Para el primero, las políticas públicas son el conjunto de sucesivas respuestas del Estado (o de un gobierno específico) frente a situaciones consideradas como problemáticas (Salazar, 1999: 50). Para el segundo, estas tienen que ver con el conjunto de sucesivas iniciativas, decisiones y acciones del régimen político, frente a situaciones consideradas socialmente como problemáticas (Vargas 1999: 57). Ambos consideran que una política pública designa el proceso por el cual se elaboran y se implementan programas de acción pública, es decir, dispositivos político-administrativos coordinados, en principio, alrededor de objetivos explícitos.

Sin embargo, siguiendo a Pedro Medellín, si se abordan las políticas públicas desde la perspectiva del ejercicio de gobierno, o más precisamente como el dispositivo por excelencia de la acción del gobierno, se tiene que las políticas no son dispositivos para resolver problemas, sino para desatar y encauzar procesos de gobierno; o más precisamente, para desatar y encauzar procesos de conducción política del Estado y la sociedad que se gobierna.

Aun cuando las políticas se pueden formular para resolver problemas, como de hecho también sucede y para lo cual son utilizadas, su razón de ser esencial está en su capacidad para expresar concretamente el trazado de las trayectorias que los gobiernos se proponen seguir y alcanzar en un periodo de tiempo determinado. Este atributo dota a las políticas públicas de una doble capacidad. Por una parte, la capacidad para generar una combinación de fuerzas tales que permitan potenciar, movilizar, encauzar y dirigir voluntades y recursos hacia el logro de un propósito predefinido. Y por otra, la capacidad para inducir la puesta

en orden de las estructuras, los elementos y las situaciones que requiere el propósito de activar, movilizar y orientar recursos y voluntades hacia el logro de los objetivos y trayectorias definidas por el gobernante. En una u otra capacidad, las políticas públicas implican la puesta en movimiento del aparato de poder político (Medellín, 2004a: 13).

En este sentido, para Meny (1992: 7), las políticas públicas no se producen en el vacío: no solo nos informan del ambiente socioeconómico, sino también del Estado. Más que de las recetas del gobierno (como algunos han podido creer), son los indicadores de la naturaleza y del funcionamiento de la máquina gubernamental.

Recapitulando lo que se ha dicho hasta el momento sobre este tema, lo que se espera que quede claro es que el carácter político de las políticas públicas no solo está determinado por referentes teóricos, sino que los diversos intereses, momentos y capacidad de decisión, determinan la dirección de las mismas.

### **3.2 Política y políticas públicas: ¿encuentros y desencuentros?**

Como lo hemos venido planteando a lo largo del texto, en la relación política y políticas públicas existe una simbiosis que hace que la una esté intrínsecamente ligada a la otra. ¿O caso puede existir el ejercicio político sin que tenga un alto componente de políticas públicas? O ¿políticas públicas que no dependan en buena medida de la decisión política de un gobernante?

La reflexión de la ciencia política solo viene a incorporar las políticas públicas dentro de sus intereses académicos o de una manera más sistemática en la década del sesenta, sobre todo en las escuelas norteamericana y europeas, y más tardíamente en Latinoamérica, donde apenas vienen a ser campo de estudio académico en la década del noventa.

Las decisiones de los políticos, según Aguilar (2006: 17), habían sido, por definición, algo invisible, sustraído al ojo de la ciudadanía y la administración. Del mismo modo, la decisión gubernamental de las políticas había quedado oculta a la ciencia política, la cual terminó por estudiar todas las realidades de la sociedad política menos el gobierno, su proceso y su manera de gobernar, pues su hipótesis de estudio dominante (por influencias funcionalistas o marxistas) era suponer que la actuación del gobierno carecía de autonomía propia y que estaba determinada por los sistemas sociales y las estructuras económicas. En la práctica, la ciencia política latinoamericana no pudo conocer (aunque sí denunciar) la gobernación y el diseño de las políticas públicas porque simplemente le era vedado traspasar las fronteras del mando autoritario y conocer la sala de juntas de palacio.

Lo que se quiere rescatar, en primera instancia, es el escenario científico y teórico de las políticas públicas (como lo es la política en términos generales), en momentos en los que parece perder su poder por la avanzada colonizadora del mercado.

En segundo lugar, se quiere reivindicar que así se haya olvidado un poco este campo de estudio, en buena hora se viene haciendo reflexiones, produciendo teoría y realizando investigaciones, ya que es claro el peligro que eventualmente puede tener la pérdida de lo público en relación con lo privado, en su afán por copar todos los escenarios y los diferentes sectores de este.

Es difícil diferenciar entre aquello que es privado de lo que es público; esta ambigüedad se da por factores tan diversos como la pérdida de valor del concepto de *servicio público* o la imposibilidad de continuar asumiendo el crecimiento del sector público en momentos de restricciones financieras. Estas razones obligan a los poderes públicos a interesarse por aquellas técnicas.

Para Pedro Medellín (2004a: 13),

Las políticas públicas implican la puesta en movimiento del aparato del poder político. Con sentido y contenido específico, con un punto de partida y uno de

llegada generalmente predefinido. En la medida que el aparato de poder se pone en movimiento, las políticas no sólo revelan todas las tensiones y conflictos en juego, sino el grado de control que tiene el gobernante sobre los aparatos que gobierna. Esto significa que, consideradas desde el régimen político, las políticas públicas adquieren una doble connotación.

Considerar la perspectiva de lo macro y micro políticas públicas y entender el significado de cada término [...], nos permite una mayor claridad. Si se acepta que la noción de curso se define como "la dirección que sigue una cosa al moverse" y la noción de acción se refiere a la "facultad de actuar", se tiene que una política pública es la dirección que sigue un Estado cuando un gobernante ejerce la facultad de gobernar. En cada una de las instancias de gobierno, las políticas públicas se constituyen en el referente crucial que fundamenta su razón de ser gubernamental en la acción estatal y la acción pública. Es decir, que los gobiernos (vía las políticas) hacen que la interacción orgánica entre el Estado y la Sociedad se exprese y cumpla con un propósito definido.

Lo que queremos es plantear que las políticas públicas serían entonces la forma visible de la política, como se dijo antes, o en otros términos, lo que le da la corporalidad, la forma y los contornos a esta.

### **3.3 Políticas públicas. Aproximaciones a algunos enfoques**

Las políticas públicas no existe naturalmente, esta es una construcción social y una construcción de un objeto de investigación (Muller y Surel 1998: 14) por lo tanto, a la hora de plantear el debate sobre las políticas públicas hay que tener en cuenta, los flujos y reflujos de poder que se instalan a la hora de tomar decisiones políticas.

Es por lo anterior y siguiendo el debate teórico sobre las políticas públicas que es necesario ubicar algunos enfoques teóricos en relación al análisis de ésta, dichos enfoques están centrados en el Estado, la sociedad y teorías mixtas (ROTH, 2003: 29). Estas últimas para éste trabajo se entenderán como políticas públicas incluyentes, ya que como se verá más adelante éstas incorporan en el proceso de las políticas, las diferentes fuerzas que tienen que ver con la construcción y puesta en marcha de las mismas. Por lo tanto, serían incluyentes

ya que tienen en cuenta en el sumario a los diversos actores destinatarios de políticas públicas.

Es pertinente dejar claro que en este apartado se hará especial énfasis en el enfoque mixto o para este caso denominado incluyente.

### **3.3.1 Las teorías centradas en la sociedad**

Para Roth las teorías de las políticas públicas centradas en la sociedad el Estado sería una variable dependiente de ésta, es fundamental el estado de las relaciones de fuerza entre, según unos, las diferentes clases, fracciones de clase o nociones, y según otros, entre individuos y grupos que determinan la elección de las políticas desarrolladas por la institución estatal (Roth 2003: 29).

Los debates teóricos de los enfoques que fundamentan estas teorías centradas en la sociedad tienen que ver son desarrollados por: marxistas, neomarxistas y la teoría de la dependencia. Por otro lado, como lo expone Roth están los enfoques racionalistas (racional choice) pluralistas, elitistas y de escogencia o elección pública (plica choice) (Roth 2003: 29), estos enfoques tienen en común la concepción de que el Estado es dependiente de la sociedad es decir toda decisión que se tome en el campo de las políticas tiene como condición básica la subordinación del Estado a la sociedad, o en otras palabras el campo decisonal estaría en la sociedad según estos enfoques.

### **3.3.2 Las teorías centradas en el Estado**

El debate teórico de las políticas públicas discurre en la relación de predominancia entre Estado y sociedad, donde éste último aparece como triunfador en el momento de la toma de decisiones de las políticas públicas o como hacedor de las mismas.

La corriente centrada en el Estado privilegia el enfoque donde las decisiones de las políticas son independientes de la sociedad “el Estado funciona como un sector de las demandas y un proveedor de servicios. La acción pública es principalmente un resultado de las elecciones realizadas por decisores políticos y por altos funcionarios públicos” (Roth, 2003: 30).

Dentro de esos enfoques encontramos: desicionistas (modelo racional, arracionalidad limitada, incremental, incluso como caso limite el modelo Garbaje Can) (Roth, 2033: 30).

Este enfoque teórico basado en el Estado, ha sido el más desarrollado en la realidad política e histórica de muchos países, sobre todo en aquellos con baja participación política en el campo de la política pública, ya que las decisiones políticas están atravesadas por el poder centralizado en los aparatos estatales y la obediencia de la sociedad a éste.

### **3.3.3 Teoría mixta o incluyente**

Las teorías mixtas o incluyentes se sitúan en un punto intermedio entre las descritas anteriormente. Este tipo de teoría “rechaza de un lado el racionalismo economicista o social que predomina en el primer grupo y por otro lado se niega también a ver a la sociedad sometida a un estado que se encuentra, además, cautivo de una minoría (segundo grupo)” (Mény, thoenig, 1992: 46).

En las teorías del enfoque mixto se ubican diversos enfoques y opciones teóricas tales como: neocorporativismo, neoinstitucionalismo, análisis de redes y teoría de la acción, entre otros. Estos enfoques teóricos intentan tomar en consideración, con todas las distinciones y variaciones que existen al interior de ellos, tanto factores internos (*State-Sentered*) como externos (*Society-sentered*) en su explicación de la acción pública y de las políticas (Roth, 2003: 31).

Por lo expuesto, podemos conjeturar que las teorías mixtas o incluyentes permiten el despliegue de las políticas de una forma más abierta y articuladora de los diferentes flujos de poder en el campo de las políticas públicas. Por lo tanto, estaríamos ante una participación más abierta y democrática, propia de las sociedades modernas, donde el campo de las decisiones tendría el concurso de los diferentes actores a la hora de pensar y ejecutar dispositivos en relación con determinado asunto o problema de agenda pública.

**3.3.3.1 El enfoque neocorporativista.** Este enfoque tiene como característica básica la articulación de pequeños grupos o gremios y el Estado. Según Schmitter, “es un sistema de representación de intereses en el cual las unidades constitutivas se organizan en un número limitado de categorías únicas, obligatorias, no competitivas, organizadas de manera jerárquica y diferenciadas a efectos funcionales, reconocidas o autorizadas (si no creadas) por el Estado, que les concede deliberadamente el monopolio de la representación dentro de sus categorías respectivas” (Schmitter, 1974 en Mény Thoenig, 1992: 66).

En síntesis, en este enfoque convergen negociaciones de representantes de algún sector de la sociedad con el Estado.

**3.3.3.2. Teoría de entramado o Networks Theory.** Este enfoque, llamado también teoría de redes, ha posibilitado nuevas formas de interacción entre diferentes actores con los organismos de poder estatal. Las políticas públicas se conciben como el resultado de interacciones de interdependencias entre varias instituciones, grupos e individuos que conforman una red de influencia mutua y donde las jerarquías reales no siempre son las que formalmente están establecidas. El análisis de redes se concibe entonces como una metodología descriptiva y de “modelización” inductiva de la estructura de relación entre un conjunto de actores (Roth, 2003:34). De manera precisa, las redes, desde las perspectivas de las políticas, son movilización de recursos políticos en situaciones en las cuales la capacidad para tomar decisiones, formular o

implementar programas, es ampliamente distribuida o dispersa entre distintos actores tanto públicos como privados (Roth, 2003: 34).

Por lo anterior, estos enfoques de redes son una hibridación de diversos flujos de poder en los procesos de las políticas públicas, es decir, amplían el espectro de la participación y neutralizan la subordinación jerárquica que pueda ejercer un grupo o un actor sobre los otros.

**3.3.3.3. Enfoque neoinstitucional.** este enfoque tiene en cuenta en la toma de decisiones no solamente las reglas de procedimiento, los dispositivos de decisión, la forma de organización, las rutinas y el tratamiento de información, sino también las creencias, los paradigmas, las culturas, las tecnologías y los saberes que sostienen, elaboran y, a veces, contradicen estas reglas y rutinas (Roth 2003: 37).

En este enfoque encontramos una lectura amplia de factores que se deben tener en cuenta para la toma de decisiones en el campo de las políticas públicas. Va más allá de los marcos procedimentales y está más asentado en el reconocimiento de aspectos socioculturales y políticos de los grupos con los cuales se va a tener relaciones políticas.

En síntesis, se puede decir que el estudio de todos estos enfoques mixtos o incluyentes pretende dejar claro que en la compleja dimensión política de las políticas públicas o de la arena política, se desarrollan permanentes interacciones, negociaciones entre diversos sectores para la construcción de agendas públicas y la toma de decisiones de los asuntos de políticos. La teoría mixta contempla una relación más incluyente en comparación con los enfoques verticales y dominantes desde el Estado o la sociedad.

En esta dirección y debido a la constante tensión entre las estructuras sociales y los poderes dominantes en la era de la globalización, es necesario redefinir las categorías con las cuales pensamos problemas clásicos tales como el de la



constitución de ciudadanía (expuesto ampliamente en el capítulo 2) y la democracia como modelo de organización política y social, que combina dosis crecientes de libertad y participación en procesos decisionales que se despliegan en escenarios múltiples (Tenty, 1997: 155).

En una democracia, la agenda pública es construida con la participación de la sociedad. Sus demandas deben buscarse en las declaraciones de las autoridades que la representan, en las organizaciones políticas y sociales a través de las cuales aquellas hacen valer sus intereses (Tomassini, 1997: 57).

Siguiendo a Tomassini, el aprovechamiento de oportunidad y participación política debe estar conjuntamente relacionado con el fortalecimiento de la sociedad civil en relación con la esfera pública; en otras palabras, la participación política es la posibilidad que tiene la ciudadanía de organizarse conjuntamente para el logro de intereses específicos y tomar en sus manos el manejo de un número creciente de problemas de interés común (Tomassini, 1997: 59).

Ahora, las políticas públicas tienen como función reducir la variedad de intereses particulares a un solo conjunto de intereses colectivos previamente armonizados. Aquí surge el problema de cómo asegurar la presencia de los principales involucrados en la puesta en práctica de la misma, lo que se complica aun más en la medida que en las actuales circunstancias de cambio estructural, las políticas públicas son fundamentalmente multisectoriales, lo cual exige un esfuerzo de mayor envergadura para dar cuenta de la amplia diversidad de intereses que esto implica (Varás, 1997: 180). Lo anterior exige, como lo plantea el mismo Varás, un compromiso participativo, autodefiniéndose en un papel pro activo, y creando espacios de participación en todo el espectro multisectorial que cada política pública ha abierto.

La participación ciudadana (tal como se verá explicitado en los testimonios de los capítulos 7 y 8 de esta investigación) es fundamental en la definición de contenidos de las políticas públicas, así como en la evaluación de sus resultados

y en el control de la implementación y gestión de la misma, como única forma de asegurar su eficaz aporte a la democratización (Varás, 1997: 184).

Según Varás, la ciudadanía, en relación con la participación y la evaluación de políticas públicas, tiene al menos tres puntos relevantes: la *transparencia*, la *responsabilidad* y la *fiscalización*. La primera invoca una relación comunicativa entre el Estado y la sociedad, pues en la medida en que exista transparencia en materia de decisiones, ejecución y resultados, las políticas públicas serán más accesibles a la ciudadanía; la segunda vincula la relación entre agentes/agencias del Estado y la ciudadanía en general, determinando las obligaciones y actuaciones de cada uno de estos agentes; la tercera es la apertura de mecanismos existentes o nuevos para la inspección ciudadana (Varás, 1997: 184-185).

Adicionalmente, en las políticas públicas mixtas o incluyentes, tal como se viene planteando en este apartado, están involucrados diferentes sectores que, en palabras de Muller, se llaman mediadores, estos son los agentes que realizan la construcción del referencial de una política, es decir, la creación de las imágenes cognitivas que determinan la percepción del problema por parte de los grupos presentes y la definición de soluciones apropiadas. De acuerdo con esto, los mediadores, en el marco de las políticas públicas incluyentes, se convierten en actores estratégicos en la relación sociedad-Estado (Muller, 2002: 85).

Las políticas públicas incluyentes o mixtas son muy importantes ya que, como expone Surel, las políticas publicas participan en la construcción social de la realidad; puesto que suponen la adquisición de conocimientos y la definición de acciones, ellas permiten a los individuos situarse en su entorno e incluso modificarlo (Surel, 2008: 61). Se podría decir también, siguiendo a Surel, que las políticas públicas constituyen uno de estos modos de producción de la sociedad por ella misma, por tanto ellas forman un modo de integración de los actores

sociopolíticos en un marco cognitivo y normativo que circunscribe las imágenes y las acciones deseables.

El deber ser de las políticas públicas no solo está determinado por encauzar decisiones de gobierno, sino por la articulación de los distintos poderes en la toma de decisión. Poderes estos que no solo están en el gobierno, sino en los distintos espacios de la sociedad, ya que vivimos en un sistema democrático, donde debe primar la participación de todos los ciudadanos en la construcción, las decisiones y la defensa de lo público. Como lo dice Payne (2006: 26):

En muchos países de la región (Latinoamérica) siguen sin estar presentes los requerimientos básicos de un Estado de Derecho efectivo. El resultado es una justicia poco confiable y desigual, que deniega o dificulta el acceso a amplios segmentos de la población, que no tiene capacidad para proporcionar seguridad jurídica y por tanto para garantizar el ejercicio de los derechos y obligaciones, o que no ejerce una función sancionadora efectiva para detener el incremento de las diversas formas de delincuencia y amenazas a la seguridad ciudadana. Al mismo tiempo, la limitada capacidad redistributiva del Estado se expresa en una restricción tanto de los servicios sociales básicos como de la capacidad para habilitar a los ciudadanos en términos de una inserción productiva y eficiente, aspectos que son indispensables para la expansión de la ciudadanía.

Siguiendo a Payne, puede decirse que el ejercicio efectivo de la democracia es fundamental para contar con un sector público eficaz y para el establecimiento de un marco legal que propicie el desarrollo social y económico. La adopción de políticas públicas eficaces, justas y sustentables, la asignación justa y eficiente de los recursos públicos y la provisión efectiva de servicios públicos dependen de la existencia de instituciones representativas que permitan tomar en cuenta las preferencias y los intereses de la ciudadanía. Es necesario que la adopción y aplicación de políticas públicas considere plenamente las opiniones de la extensa gama de organizaciones de la sociedad civil, sin caer presa de ningún grupo particular ni de un conjunto estrecho de intereses.

Ello requiere que los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil tengan la oportunidad de expresar sus preferencias e incidir en la toma de

decisiones, y que las instituciones representativas puedan incorporar esas preferencias en políticas de consenso que cuenten con bases amplias de apoyo social. La toma de decisiones en estos términos no solo será eficaz, pues tales decisiones responderán a las preferencias y necesidades de la sociedad, sino que también es más probable que estas gocen de observancia y legitimidad sociales y que sean duraderas (Payne, 2006: 30).

Las políticas públicas no solo deben cumplir el papel de evidenciar la gestión de un gobernante, sino de evaluar la misma. Además, deben posibilitar que en su trámite haya verdaderos procesos de participación política de los diversos actores sociales y políticos que hacen parte de la sociedad. Esto permite ir consolidando y formando sujetos políticos, más preocupados por el ámbito de lo público y por una sociedad más justa, equitativa e igualitaria.

La pertinencia de analizar la dimensión política de las políticas públicas tiene sentido en la medida en que se evidencia todo el constructo ideológico-político de la forma de gobernar. Por tanto, en la dimensión política de las políticas públicas no solo se mira la direccionalidad de cada gobierno y su proyecto político, sino que también se está mirando su apuesta real a la solución de problemas o al control de los mismos; por otro lado, también se puede observar la falta de voluntad política que puede tener este en el manejo de ciertas problemáticas sociales, ya sea por falta de conocimiento o porque hay en juego otros intereses de grupos particulares, que impiden o controlan buena parte del Estado.

En fin, analizar la dimensión política de las políticas públicas permite desentrañar el direccionamiento que le da cada gobierno a su gestión y, a su vez, va a determinar el régimen político que ha construido, dando señales de inclusión o exclusión, o de control social, de la manera de operar el gran Leviatán.

## Capítulo 4

### **Política Pública para la población en situación de desplazamiento forzado por el conflicto armado en Colombia: aproximaciones a su implementación**

En este capítulo se realizará una aproximación al marco normativo que se elaboró para atender a la población en situación de desplazamiento forzado. Igualmente se hará alusión a la función que han desempeñado algunas instituciones y organizaciones nacionales e internacionales en el tema del desplazamiento forzado. En un segundo momento efectuara un acercamiento a la implementación de la política pública implementada por el Estado. Es menester dejar claro que dicho acercamiento se hará de manera general, ya que el objetivo de esta investigación, no es la evaluación de la política pública que atiende a la población desplazada. No obstante, es pertinente tener una idea clara de lo que ha acontecido con su aplicación.

Por último, veremos cómo ha sido el desplazamiento forzado en Antioquia, particularmente traeremos los casos de Urabá y del Oriente Antioqueño, por ser las zonas de mayor expulsión en el departamento y unas de las primeras del país. La idea es allanar camino para ir delimitando espacialmente los sitios donde se va a realizar el trabajo de campo de la investigación. Es decir, el municipio de Medellín, capital de Antioquia, y particularmente las comunas 3, 8 y 13, que son las de mayor recepción de población desplazada y, a la vez, donde se presentan los más altos índices de violencia y conflicto en la ciudad.

#### **4.1 Política pública de prevención, atención, protección y estabilización socioeconómica de la población en situación de desplazamiento forzado**

En Colombia, como se expuso en el primer capítulo, la ley 387 de 1997 (ley de política pública para la atención a la población en situación de desplazamiento forzado) anteceden algunas declaraciones internacionales sobre las cuales se sustenta su contenido, tales como la Declaración Universal de los Derechos

Humanos, que es un referente para establecer si se han respetado o violado los derechos de los ciudadanos. Así mismo, está basada en el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, como también en el Pacto de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Esta ley también acoge lineamientos del Derecho Internacional Humanitario, el cual en el protocolo II especifica la regulación de los conflictos internos y “asume como objetivo limitar y proteger contra los abusos de poder y los tratos inhumanos y crueles que pudieran infringirles las autoridades militares o civiles” (Villa, Sánchez, Jaramillo, 2007: 158).

Luego de promulgada la ley, son los principios rectores sobre desplazamiento forzado, establecidos en 1998, los que apoyan las acciones que deben desarrollar los Estados respecto al conflicto y a sus consecuencias, especialmente, el desplazamiento forzado. Estos principios no son de carácter vinculante sino, más bien, son concebidos como un instrumento, persuasivo que proporcione una orientación práctica. Los principios rectores señalan, puntualmente, principios de prevención, protección, asistencia humanitaria, reasentamiento e integración, radicando en cabeza del Estado la obligación y responsabilidad de propiciar las condiciones y proporcionar los medios para el retorno voluntario de los desplazados internos a su lugar de residencia habitual o en caso de que no fuera su posible retorno, propiciar el reasentamiento voluntario en otra parte del país, en ambos casos asegurando las condiciones de seguridad y dignidad necesarias (Villa, Sánchez, Jaramillo, 2007: 159).

Es preciso mencionar un actor fundamental como la Corte Constitucional, que además de convertirse en figura clave del reconocimiento de los derechos de la población en situación de desplazamiento, se ha dado a la tarea de reconocer la fuerza vinculante de la Constitución Nacional con estos principios para garantizar los derechos fundamentales, y aquellos que por conexidad son violentados, y además brindar medidas de protección a las poblaciones vulnerables dentro del conflicto armado.

Villa menciona los derechos que son violentados en Colombia a causa del conflicto, y que por obvias razones, terminan siendo los derechos consagrados en la Constitución como inherentes a las condiciones mismas del ser humano. De ahí que tanto las declaraciones que anteceden como los principios que rigen la política pública, manifiesten la constante violación y vulneración de la totalidad de los derechos a causa del conflicto armado interno, lo que hace que la población “no haya logrado ni ser reconocida como sujetos sociales y políticos, ni reconstruir sus vidas en condiciones de dignidad” (Villa, Sánchez, Jaramillo, 2007: 151).

De acuerdo a esto, Villa (citando a Mármora, 2002) plantea que las políticas son mucho más que las normas, programas y planes que las orientan o regulan; su implementación pasa por la interpretación que se hace de ellas y en este proceso intervienen diferentes maneras de entender tanto la problemática como las alternativas para enfrentarla. Pero no se trata únicamente de un asunto interpretativo, pues también desde el quehacer mismo se moldea y redefinen el sentido y el alcance de la implementación de las políticas.

Algunos de los derechos de la población desplazada<sup>15</sup> referenciados en la ley son: Tienen derecho a solicitar y a recibir ayuda internacional y ello genera un derecho correlativo de la comunidad internacional para brindar la ayuda humanitaria.

La población desplazada gozará de los derechos civiles fundamentales reconocidos internacionalmente.

Tienen derecho a no ser discriminados por su condición social de desplazados, motivo de raza, religión, opinión pública, lugar de origen o incapacidad física.

La familia del desplazado forzado deberá beneficiarse del derecho fundamental de reunificación familiar.

---

<sup>15</sup> Entendida como “persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades socioeconómicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: Conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los derechos humanos, infracciones al DIH u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público” (Ley 387 de 1997, artículo 1).

Tienen derecho a acceder a soluciones definitivas a su situación.

Tienen derecho al regreso a su lugar de origen.

Los colombianos tienen derecho a no ser desplazados forzadamente.

Tienen derecho a que su libertad de movimiento no sea sujeta a más restricciones que las previstas en la ley.

Es un deber del Estado propiciar las condiciones que faciliten la convivencia entre los colombianos, la equidad, la justicia social (Ley 387 de 1997, artículo 2).

De acuerdo con estos derechos planteados en la ley, para la prevención, atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia, empieza, por parte de organismos internacionales, organizaciones no gubernamentales, e incluso de la Corte Constitucional, una demanda al Estado para que desarrolle acciones positivas a favor de dicha población, pues se han manifestado desde los estamentos estatales esquemas que en lugar de contrarrestar riesgos de empobrecimiento y de promover el restablecimiento, profundizan la vulnerabilidad de las poblaciones. De acuerdo con lo anterior, la política comprende: la conformación del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD) y el Consejo Nacional para la Atención a la Población Desplazada (CNAPD), los cuales determinan la respuesta institucional en los diferentes planes gubernamentales (Villa, 2004: 160).

A partir de la promulgación de la ley en 1997, se inicia un desarrollo normativo que complementa su contenido, especialmente en materia de atención y ejecución de presupuesto en asuntos como salud (decreto 2131/2003), vivienda (decreto 2675/2005), educación (decreto 2562/2001) y protección de tierras (decreto 3444/2006).

#### **4.2 Elementos claves de la política pública de desplazamiento forzado**

Desde 1997 la Corte Constitucional hace un seguimiento a la política pública y especialmente a las obligaciones estatales específicas, basadas en cuatro ejes de análisis a partir de la ejecución y el seguimiento: “I) prevenir la aparición de las



causas que puedan dar origen al desplazamiento; II) proteger a las personas internamente desplazadas para que cese la vulneración de sus derechos; III) atenderlas integralmente y IV) restablecer sus derechos (sancionar y reparar)” (ACNUR, 2004).

#### **4.2.1 La prevención**

Evitar que las situaciones que generan el desplazamiento forzado se sigan produciendo es uno de los propósitos planteados en los principios rectores (principios 5 al 9) y retomados en la ley 387 en las políticas formuladas en Colombia. La prevención es el ejercicio que permite la identificación de los diferentes factores de riesgo. Una vez evaluados estos, se responsabiliza a las diferentes entidades del SNAIPD de asumir las medidas de seguridad, jurídicas, económicas o sociales para neutralizar las acciones de los diferentes grupos armados o minimizar el impacto de sus consecuencias, esto es, el desplazamiento forzado por la violencia.

Aunque desde el gobierno se ha definido el eje de seguridad como factor central de la prevención (Plan Nacional para la Atención de la Población Desplazada, decreto 250); ha sido la Defensoría del Pueblo (2004) la institución que manifiesta que no se pueden soslayar otras circunstancias por las cuales se generan los desplazamientos, los cuales a pesar de responder a eventos del conflicto armado, también se realizan a causa de situaciones del contexto en el que viven estas poblaciones. De ahí que se exija al Estado la prevención no solo en aspectos netamente coyunturales, sino en los estructurales que ajustan las condiciones del desplazamiento forzado (Ley 387: 162).

#### **4.2.2 Atención humanitaria**

La ley 387 plantea que: una vez se produzca el desplazamiento, el Gobierno Nacional iniciará las acciones inmediatas tendientes a garantizar la atención

humanitaria de emergencia con la finalidad de socorrer, asistir y proteger a la población desplazada y atender sus necesidades de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas (Art. 15). La finalidad de este artículo es atender la situación de emergencia que impide a las personas desplazadas asumir temporalmente y por cuenta propia su subsistencia. El límite fijado por la norma busca evitar la dependencia de la persona a la ayuda humanitaria. El tiempo de tres meses fijado ha sido considerado por la Corte Constitucional como un tiempo prudente para que se puedan generar, por parte de las autoridades y con ayuda de la persona, las condiciones para recuperar su capacidad de agencia. En su aplicación, no habría problema de interpretación, si el medio permitiera al desplazado en el término previsto, atender sus necesidades de subsistencia. “Sin embargo, la experiencia señala que el medio es una restricción adicional para la recuperación de la autosuficiencia de la población. Frente a esta realidad la interpretación restrictiva llevaría a suponer que la norma invita a que el Estado y la sociedad permanezcan estáticos frente a la emergencia crónica que tiene que enfrentar el desplazado” (Celis, 2006).

Son varios momentos a los que se debe someter la población desplazada para recibir la atención humanitaria. Inicialmente, la persona desplazada debe declarar las causas por las que se desplazó y esperar un tiempo determinado (un mes) para ser registrada en el Sistema de Información de Población Desplazada (RUPD) controlado por Acción Social (antes RSS); en caso contrario, la persona puede ser notificada de un rechazo de la declaración que hizo. “El tema del registro constituye un asunto nodal en las políticas públicas. Tiene que ver con las posibilidades de acceso a los programas gubernamentales, con las cifras que se producen desde el gobierno sobre el fenómeno (basadas justamente en las personas incluidas y no en las que declaran)”, entre otras (Villa, Sánchez, Jaramillo, 2007: 164).

Las decisiones administrativas de no incluir a una persona (o una familia) que declara desplazamiento tiene diferentes motivaciones, pero existen algunas que son recurrentes y tienen que ver con las diferentes presunciones legales, como el registro electoral en un lugar diferente en el que el ciudadano declaró vivir, y lo mismo ocurre con el registro en el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (SISBEN). Se debe resaltar que la ciudadanía afectada por el desplazamiento forzado tiene bajos niveles educativos y de cultura política y no ha introducido a sus formas de vida estas presunciones. La gran mayoría de estas personas en las zonas rurales de Colombia residen en un municipio, pero sus relaciones sociales y comerciales (servicio de salud, compra de mercado, entre otras) se desarrollan en otro municipio (Personería, 2008: 22).

Es importante que se analicen estas presunciones con detenimiento, que no se tomen decisiones con base en conceptos netamente procedimentales y se reconozca que la realidad y los hechos que afrontan los ciudadanos colombianos desbordan las presunciones legales. También se encuentran muchas decisiones de no inclusión porque el declarante manifiesta que es víctima de grupos paramilitares y el acto administrativo de no inclusión se motiva en la negación de la existencia de paramilitares. Es recurrente esta situación y constantemente se evidencian acciones de grupos armados ilegales que actúan de la misma forma que los grupos paramilitares, como se verá detalladamente en el último capítulo. No reconocer la realidad del conflicto colombiano hace que la ayuda humanitaria a muchas de las víctimas y la reparación de estas sea casi imposible (Personería, 2008: 22).

El Plan Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (2005) plantea varias líneas estratégicas para este componente: asistencia humanitaria (orientación a la población desplazada, apoyo alimentario y no alimentario, asistencia en salud, atención psicosocial), atención a necesidades de alojamiento transitorio, transporte, fortalecimiento de capacidad de respuesta para la atención de emergencia a nivel territorial (Unidades de Atención y Orientación, UAO,

Planes Integrales Únicos, PIU, capacitación a funcionarios del SNAIPD). Aunque en diversos balances se destaca esta fase de la atención como una de las más eficaces, aún persiste una mirada asistencial que omite un enfoque de derechos en su aplicación, puesto que se limita solo a la entrega inmediata y a la visión de comunidades pasivas.

Después de la declaración, en caso de que la persona sea incluida en el sistema, se presenta un tiempo de espera para la asignación de dichos recursos, esto depende de la modalidad de desplazamiento forzado<sup>16</sup> y de la información que reciben antes de salir y en la llegada al lugar de destino, entre otros.

#### **4.2.3 Restablecimiento**

Esta fase de la atención a las personas desplazadas es quizá la última de un proceso que es indeterminado. La ley establece que el restablecimiento debe darse en los siguientes términos: alcances de las condiciones de sostenibilidad económica y social, tendientes al retorno o al reasentamiento en otras zonas del país, bien sea rurales o urbanas. Para hacer efectiva la consolidación, el gobierno nacional posibilitaría a los desplazados el acceso directo a la oferta social, que se concretaría en programas relacionados con proyectos productivos, acceso a la tierra rural y a créditos agrarios, fomento de la microempresa, capacitación y organización social, atención social en salud, educación y vivienda urbana o rural y planes de empleo urbano o rural. El resultado del proceso de consolidación y estabilización socioeconómica en su lugar de origen o en el sitio donde se haya producido su reasentamiento da lugar a la cesación de la condición de desplazado forzado por la violencia (Villa, Sánchez, Jaramillo, 2007: 165).

Las condiciones sociales que debe proveer el Estado a las poblaciones desarraigadas por el conflicto, en su mayoría están determinadas por el lugar donde se da el reasentamiento puesto que esto garantizaría en buena medida su estabilización económica, social y cultural.

---

<sup>16</sup> Los desplazamientos masivos implican más despliegue de atención tanto institucional como de medios de comunicación; mientras que los desplazamientos individuales o a cuenta gota condicionan la búsqueda de información que corrobore el desplazamiento.

### **4.3 La Corte Constitucional y la jurisprudencia sobre desplazamiento forzado**

La Corte Constitucional se ha encargado de garantizar la defensa de los derechos de las poblaciones desplazadas y además ha sido determinante en las exigencias realizadas al Estado tanto para que garantice el cumplimiento de planes, programas y acciones encaminadas a restablecer, como para que la ley 387 se constituya en un ejemplo de progresividad respecto de otras políticas públicas en nuestro país. La jurisprudencia emitida por la Corte Constitucional ha sido amplia, sin embargo algunos de sus fallos han marcado el desarrollo que ha tenido la política pública durante los años más recientes. Entre los fallos se encuentran:

Sentencia T-227 de 1997: sobre el estatus de desplazado: “la Corte señaló que el estatus de desplazado no se adquiere en razón de una definición normativa sino por el cumplimiento de dos elementos cruciales: la coacción que hace necesario el traslado y la permanencia dentro de las fronteras de la propia nación”. Este fallo surgió principalmente como exigencia a los funcionarios encargados de atender a las poblaciones.

Sentencia SU-1150 de 2000: sobre la responsabilidad del Estado: la cual exige al Estado en su definición constitucional de Estado Social de Derecho, la protección de sus ciudadanos del desplazamiento forzado u otras acciones; en caso de darse el desplazamiento es obligación crear condiciones de retorno o reubicación.

Sentencia T-327 de 2001: sobre el registro y la declaración. El desplazamiento como situación de hecho: “la Corte estableció que en la medida en que los desplazados son víctimas de un delito, en su calidad de sujeto pasivo del mismo tienen derecho a la justicia, la verdad y la reparación; el derecho a la verdad implica que se ‘debe buscar el mayor esclarecimiento, dentro del proceso penal de las circunstancias del desplazamiento’. El derecho a la justicia debe ser entendido como que el ‘delito no debe quedar impune’ y, la reparación conlleva a la

necesidad de recuperar los bienes u obtener una indemnización que compense la pérdida presentada en consonancia con lo establecido en el Principio Rector 29” (Celis, 2006: 301).

Sentencia T-602 de 2003: sobre el restablecimiento y la acción positiva: “Dice la Corte que una de las consecuencias del desplazamiento forzado es el reasentamiento involuntario al que se ve sometida la población. Para ella, el concepto de vulnerabilidad —con lo que se quiere significar el dramático proceso de empobrecimiento, pérdida de libertades, lesión de derechos sociales y carencia de participación política— es lo que define las características de estos reasentamientos involuntarios. Asunto que se agrava cuando no se cuenta con asistencia estatal o cuando ésta es ineficaz. En razón de esta situación, la Corte considera que si bien el legislador y las entidades gubernamentales deben tratar de igual modo a todas las personas, las víctimas del fenómeno del desplazamiento forzado interno sí merecen atención diferencial, pues ésta sería lo que le permitiría enfrentar su situación de vulnerabilidad extrema” (Villa, Sánchez, Jaramillo, 2007: 169).

Sentencia T-025: sobre el desplazamiento como un Estado de Cosas Inconstitucional: ante la repetida y constante violación de los derechos fundamentales de la población desplazada —y cuya garantía no depende de una sola entidad, sino de múltiples entidades del Estado que conforman el SNAIPD— la Corte declaró el Estado de Cosas Inconstitucional con el fin de superar los problemas estructurales que se presentan en la atención de los desplazados y así lograr que se adopten las medidas que cobijen a quienes acuden a la acción de tutela para lograr la protección de sus derechos y también a otras personas que se encuentran en la misma situación, pero que no han ejercido la acción de tutela.

Las causas identificadas por la Corte Constitucional para tomar esa decisión fueron, entre otras:

La vulneración masiva y generalizada de los derechos constitucionales de un número significativo de personas.

La prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar los derechos.

La adopción de prácticas inconstitucionales, como la incorporación de la acción de tutela como parte del procedimiento para garantizar el derecho conculcado.

La no expedición de medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias para evitar la vulneración de los derechos.

La existencia de un problema social cuya solución compromete la intervención de varias entidades y que requiere la adopción de un conjunto complejo y coordinado de acciones y exige un nivel de recursos que demanda un esfuerzo presupuestal adicional importante (Corte Constitucional, 2007: 169-170).

Con la intervención de la Corte Constitucional en el desarrollo de la política se ha logrado ampliar los mecanismos para la realización de los derechos de la población desplazada y la interpretación y comprensión tanto del fenómeno como de la norma. En este aspecto, la lucha institucional ha estado presente desde la formulación de la política, y especialmente, con el decreto 2569 de 2000 (por el cual se reglamenta parcialmente la ley 387 de 1997 y se dictan otras disposiciones) se dan unas “pautas para facilitar una organizada protección de los derechos fundamentales de la población desplazada” (Corte Constitucional, citado por Celis, 2006).

La Corte Constitucional determinó mediante sentencia SU-1150 de 2000, que el desplazamiento forzado requiere atención prioritaria a nivel nacional y que son el Estado y la sociedad quienes deben adoptar los mecanismos para afrontar sus consecuencias. El propósito de aliviar las condiciones de vida de los desplazados y de brindarles la oportunidad de reiniciar sus actividades cotidianas debe convertirse en una misión nacional, que compromete el Estado y a la sociedad y no solamente a los gobiernos. Lo anterior significa que el tema de los desplazados debe dejar de mantenerse como un problema de algunos funcionarios y

especialistas, para pasar a ser una preocupación de todos los colombianos (Corte Constitucional, citado por Celis, 2006: 297). A pesar de lo expuesto por la Corte, se ha notado la indiferencia estatal y social por el cumplimiento de dicha norma, y peor aún, quienes tienen que ver directamente con ella “no reconocen en su actuación ni el fundamento de la respuesta estatal, ni la necesidad de proteger los derechos de la población desplazada”.<sup>17</sup>

De la misma manera, la Corte Constitucional ha reclamado la igualdad y la acción afirmativa para las poblaciones, esto quiere decir que dadas las particularidades de las políticas de asistencia, se ha aumentado la demanda con fines contrarios a los de la política de atención integral, lo que ha llevado por años a estigmatizar a todos los beneficiarios de ella. Tanto instituciones como funcionarios empiezan a incluir en sus discursos calificaciones negativas, cuestión que incide en la forma no solo de ver el problema sino de atenderlo. Las tensiones que se presentan para la atención a la población surgen a partir de la inoperancia estatal en sectores pobres de la sociedad, situación que se agudiza con la crisis del desplazamiento forzado. Sin embargo, la Corte reconoce una necesidad de amparo especial para los desplazados, dado el tipo de vulneración de sus derechos, la naturaleza de la misma y las obligaciones del Estado derivadas de esta situación, lo que se manifiesta en la sentencia T-025, donde se hace un análisis de las necesidades específicas de la población desplazada teniendo en cuenta la vulneración o el riesgo de vulneración de los derechos, y establece para cada uno de ellos las medidas que debe asumir el Estado (Celis, 2006: 300).

---

<sup>17</sup> Existen otros fallos de la Corte, por ejemplo, la sentencia T-215 del 2002, en la cual habla de la importancia que se debe otorgar al desplazamiento forzado y al drama que afrontan miles de familias en Colombia. Aquí la Corte reiteró: “[...] la necesidad de inclinar la agenda política del Estado a la solución del desplazamiento interno y el deber de darle prioridad sobre muchos otros tópicos de la agenda pública. Mucho más si la actual conformación política del Estado impide que las instituciones y la sociedad sigan mostrándose indiferentes pues, a diferencia de lo que ocurría en otras épocas, en las que los derechos se asumían como actos de desprendimiento de los soberanos para con sus súbditos, hoy los derechos humanos constituyen facultades intrínsecas al ser humano, irrenunciables, oponibles al Estado y por eso éste se encuentra inexorablemente vinculado a su realización, sobre todo cuando se trata de los derechos de los sectores más vulnerables de la población [...]” (Corte Constitucional, 2002).



Entre tanto, el carácter temporal de la intervención de la política pública y la superación de la condición de desplazado también es un aspecto rescatado por la Corte. En los fallos T-602/03 y T-327/01 se dan las pautas para aplicar dicha norma. “En virtud de estas sentencias el desplazamiento se entenderá superado cuando hayan cesado ‘las privaciones del goce de los derechos fundamentales derivados del desplazamiento’ (Corte Constitucional, 2001), hayan sido restablecidos sus derechos, conocida la verdad acerca de los hechos que dieron origen al desplazamiento, sancionados los responsables e indemnizados los daños causados por la violación de derechos” (Celis, 2006: 301). Hay que aclarar que por parte de la institucionalidad se presentaron varias interpretaciones que, como se menciona, aplicaban literalmente en la atención y en sus discursos la idea de que eran atendidos y restablecidos después de recibir simplemente la atención humanitaria.

Es la Corte Constitucional la que abre esta mirada y exige a las entidades encargadas (SNAIPD) que se debe producir el restablecimiento de la población desde un enfoque de derechos, el cual consiste en el mejoramiento de la calidad de vida de la población desplazada y, para lograrlo, las acciones del Estado [...] deben orientarse a contrarrestar los riesgos de empobrecimiento y exclusión social [...] y por lo tanto debe propender por: I. El acceso a la tierra, II. Empleo en condiciones dignas, III. El acceso a soluciones de vivienda, IV. La integración social, V. La atención médica asistencial integral, VI. La nutrición adecuada, VII. La restauración de los activos comunitarios, VIII. La reconstrucción de las comunidades, IX. El acceso a la educación, X. La participación política efectiva, XI. La protección de los desplazados frente a las actividades que desgarran el tejido social, principalmente las asociadas al conflicto armado interno (Corte Constitucional, citado por Celis, 2006).

A diciembre de 2004, la Corte aún no se había pronunciado sobre el tema del retorno de población; sin embargo, sí precisa algunas obligaciones que tienen las autoridades, a saber:

No aplicar medidas de coerción para forzar el retorno. Lo cual, si bien la Corte no lo señala, debe incluir la protección de las autoridades frente a medidas de coerción aplicadas por agentes no estatales.

No impedir el retorno de las personas e informar sobre los riesgos que existen en las zonas de retorno.

Proveer información sobre las condiciones de seguridad y sobre los compromisos de las autoridades tanto en materia de seguridad como de asistencia socioeconómica. Este ámbito puede ser objeto de discusión en la medida en que no es clara la forma como se integra armónicamente el numeral 9 del punto 9 de la sentencia con los otros 8 numerales de los mínimos de protección.

Abstenerse de promover el retorno cuando se ponga en riesgo la vida o integridad personal de las personas que voluntariamente deciden retornar (Celis, 2006: 302).

En lo concerniente al funcionamiento de las instancias de diseño, coordinación, ejecución y seguimiento de la política, ha sido la Corte Constitucional la que ha exigido a las instituciones del SNAIPD la pertinencia de sus acciones. En el año 2000 llamó la atención sobre la lentitud con que “transcurre” el establecimiento del sistema nacional de atención integral, lo que se evidenciaba en los problemas de coordinación, la ausencia de compromiso de muchas de las entidades que hacen parte del sistema y, en particular, por la carencia de reglamentación, “que ha conducido a la inaplicación práctica de muchos apartes de la ley”, a la inoperancia del Consejo Nacional, el observatorio del desplazamiento y los programas de alerta temprana (Corte Constitucional, citado por Celis, 2006). En general, los subsistemas de información prácticamente no estaban en funcionamiento, razón por la cual la sentencia T-327/01 abordó el tema del Sistema Único de Registro (SUR)<sup>18</sup> e impulsó el empleo del formato único tanto para la declaración como para la valoración de las declaraciones (Celis, 2006: 305).

#### **4.4 La función institucional en relación con la política pública**

Durante los años en marcha de la política pública, son varios los cambios que manifiestan la complejidad del fenómeno y sus múltiples correlatos, que pueden asumirse como situaciones que visibilizan y exasperan la crisis. Así, además de la Corte Constitucional, son amplios los sectores de la sociedad colombiana que

---

<sup>18</sup> En el momento se denomina RUPD, Registro Único de Población Desplazada.

empiezan a exigir una coherencia<sup>19</sup> entre la aplicación de la política y la magnitud del problema, y de igual manera, una atención digna que reconozca procesos de impacto específico en la verdad, la justicia y la reparación.

Acción Social es la entidad reconocida a nivel nacional como la encargada de articular las instituciones designadas para la atención integral. Fue creada por el Gobierno Nacional con el fin de canalizar los recursos nacionales e internacionales para ejecutar todos los programas sociales que dependen de la Presidencia de la República y que atienden a poblaciones vulnerables afectadas por la pobreza, el narcotráfico y la violencia. De esta manera, se integran la Red de Solidaridad Social (RSS) y la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional (ACCI). La nueva agencia también asume los programas de la Red de Solidaridad Social (RSS), Atención a Víctimas de la Violencia, Apoyo Integral a la Población Desplazada y Red de Seguridad Alimentaria, entre otros. Como tal, es igualmente la encargada de coordinar SNAIPD.<sup>20</sup>

Como se mencionaba anteriormente, el Estado expresa en la política pública los actores directamente responsables del desarrollo de la política, contenidos en el SNAIPD, integrado por entidades públicas y privadas y asesoradas por el Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada. Adicionalmente, estableció la conformación de consejos departamentales, municipales y distritales. En el transcurso de la política, la institucionalidad, su metodología y sus enfoques, el Estado ha manifestado ciertas transformaciones; claro está, todo esto deviene de la participación de actores sociales que han presionado para que la política se desarrolle, este ha sido un proceso lento y dispendioso que ha exigido luchas y resistencias entre ellos.

---

<sup>19</sup> El principio de coherencia se entiende como “I) la correspondencia entre lo propuesto por las políticas públicas y la asignación de recursos institucionales, humanos y financieros, para dar cumplimiento a los objetivos —sentido señalado por la Corte Constitucional—; II) la no contradicción entre las diferentes respuestas institucionales; y III) la articulación necesaria para alcanzar soluciones duraderas” (ACNUR, 2004: 110).

<sup>20</sup> Para mayor información sobre la entidad, consultar: <http://www.accionsocial.gov.co>.

Acción Social se convierte, entonces, en la principal fuente de identificación de hogares y personas desplazadas en el país; entre otras actividades, es la encargada de articular a las instituciones con el ánimo de restablecer y generar soluciones duraderas a las poblaciones. De ahí, entonces, que sea la primera entidad sobre la que recae la exigencia de la ley y el seguimiento que realiza tanto la Corte Constitucional como la Comisión Nacional de Seguimiento, creada con el propósito de visibilizar las falencias que en términos de derechos se presentan en la aplicación de la política. A esto se suma que cualquier modificación a lo establecido en las normas y en las políticas previstas, que implique un menor nivel de realización de derechos para la población desplazada, deberá estar plenamente justificada por las autoridades (Celis, 2006: 301).

Otras instituciones de carácter nacional e internacional que participan de las acciones, propuestas y correctivos al Estado y sus instituciones son:

#### **4.4.1 ACNUR (Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados)**

Este organismo llega a Colombia en 1997 a solicitud del Gobierno Nacional, pues el problema del desplazamiento demandaba experiencia y apoyo sobre los requerimientos internacionales en atención, prevención y protección del desplazamiento forzado interno que empezaba a visibilizarse en el país. El marco de acción del ACNUR en Colombia fue acordado en un Memorando de Intención firmado entre el Gobierno colombiano y el ACNUR, en enero de 1999. Este acuerdo establece el ámbito de acción y el contenido de las actividades del ACNUR, consistentes en asesorar a las agencias del Estado y no gubernamentales, proporcionar cooperación técnica en relación con las diversas fases del desplazamiento, incluyendo la prevención y la búsqueda de soluciones más duraderas. Adicionalmente, el acuerdo contempla el desarrollo de actividades para fomentar la cooperación internacional y coordinar las diversas iniciativas, tanto nacionales como internacionales, a favor de la población desplazada (ACNUR, 2009).

Desde su permanencia en Colombia, el ACNUR ha implementado acciones asociadas a los sectores sociales, con las cuales interpela las acciones estatales con el fin de procurar la protección de las poblaciones vulnerables al desplazamiento forzado; es así como su papel ha sido fundamental para el reconocimiento de la problemática y la apropiación por parte de otros actores involucrados en la respuesta institucional. Entre otras tareas, coopera sustancialmente con los avances presentados por Acción Social a la Corte luego de la sentencia T-025/05.

#### **4.4.2 CODHES (Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento)**

La Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES) promueve la consolidación de la paz en Colombia y la realización integral de los Derechos Humanos, a través de la incidencia para la definición de políticas de Estado que beneficien a toda la población, con énfasis en personas y comunidades afectadas por el conflicto armado interno.<sup>21</sup>

Este organismo ha sido determinante especialmente en los datos sobre desplazamiento forzado, y esto debido al control del segundo sistema más importante en el país para identificar la población desplazada a causa de la violencia: el Sistema Institucional de Información Sobre Desplazamiento, Conflicto Armado y Derechos Humanos (SISDHES), que aparece como una de sus líneas estratégicas y pretende generar información orientada a la producción de datos confiables, sustentables y oportunos que contribuyan al análisis y formulación de respuestas sociales e institucionales frente a la crisis humanitaria. También se consolida como una de las organizaciones que más controvierte las cifras de Acción Social, pues mientras que esta última para 2008 reportaba 2,8 millones de personas desplazadas, el CODHES manifestaba que el drama era mucho mayor y que la cifra, calculada desde finales de la década del ochenta, superaba los 4 millones de personas en esta situación. Sin embargo, en páginas anteriores, mencionamos que según Acción Social se presentan varias razones para que dicha información no sea homogénea.

---

<sup>21</sup> Para mayor información sobre la institución, consultar: <http://www.codhes.org>.

Esta organización ha demostrado a nivel nacional cifras que desbordan la capacidad estatal no solo en atención humanitaria, sino respecto a procesos de largo alcance, especialmente relacionados con la verdad, la justicia y la reparación de las poblaciones. De igual manera, se ha creado la Comisión de Seguimiento a la Política Pública, la cual se ha planteado como una iniciativa de la sociedad civil con un mandato orientado a proporcionar apoyo tanto al seguimiento que adelanta la Corte Constitucional, como a los procesos de reivindicación de los derechos por parte de las personas en situación de desplazamiento. Por esta razón, su conformación es respetuosa de la autonomía y no se propone desarrollar ningún tipo de representación de los intereses de las personas y comunidades desplazadas, ni la representación de la sociedad civil en su conjunto.

Desde su creación, en 2005, la Comisión de Seguimiento a la Política Pública se propuso realizar tareas de seguimiento técnico y sistemático, así como de incidencia sobre el desarrollo de una política integral frente a la catástrofe social que expresa el desplazamiento forzado, con un criterio de acción basado en la independencia y la complementariedad a otras acciones de diversa índole que han venido adelantándose en este campo (CODHES, 2009).

#### **4.5 Apuntes mínimos sobre algunos sectores de la política pública de la población en situación de desplazamiento forzado**

El propósito de este acercamiento a algunos sectores de implementación de la política pública no es realizar una evaluación de cada una de sus líneas, ya que no es el cometido de este trabajo; lo que pretendemos es un acercamiento a la forma como el Estado ha asumido la política pública, con el ánimo de conocer la voluntad política que se tiene para tratar de menguar esta crisis humanitaria, o si, por el contrario, se trata de una norma creada como forma de control social de un problema generado por la falta de capacidad del Estado para generar seguridad a estas comunidades, como veremos en el capítulo 7.

En esta dirección, se hará alusión a la intervención del Estado en aquellos sectores de ameritan una atención más urgente, se tomará como base para este apartado la información que ha desarrollado la Comisión de Seguimiento a Política Pública, que atiende a la población en situación de desplazamiento forzado.

#### **4.5.1 Acceso a vivienda<sup>22</sup>**

La vivienda representa un patrimonio importante, generador de seguridad para las familias, en especial para aquellas que experimentan una situación de vulnerabilidad. En este sentido, el Estado colombiano provee una solución habitacional al rango más pobre de la población; sin embargo, a pesar de los esfuerzos realizados este déficit cada día aumenta y no es ajeno a la población en situación de desplazamiento. En la Constitución política de 1991, el artículo 51 establece la vivienda como un derecho al que deben acceder los colombianos en condiciones dignas. El Estado crea, entonces, el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana (INURBE), integrado por entidades públicas y privadas que cumplen funciones básicas de financiación, construcción, mejoramiento, reubicación, habilitación y legalización de títulos de viviendas de esta naturaleza.

En la ley 387, artículo 19, se insta al INURBE para que desarrolle programas especiales de vivienda para atender las necesidades de la población desplazada por la violencia. De igual manera, el decreto 2569 de 2000, el cual reglamenta la política, en su artículo 17 menciona la estabilización socioeconómica para la población desplazada y este se configura como uno de los aspectos para que dicha población pueda alcanzar soluciones duraderas.<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> Para esta información se tiene en cuenta el informe presentado por el SNAIPD en julio de 2007 sobre el balance de la política pública en sus diez años de aplicación, realizado en Bogotá; y además, se basa en el informe de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública presentado el 30 de junio de 2009.

<sup>23</sup> Otros decretos sectoriales que apoyan el acceso a vivienda son: el decreto 951/01, en el cual “se reglamentan parcialmente las Leyes 3a/91 y 387/97, en lo relacionado con la vivienda y el subsidio de vivienda para la PD”. En el 2005, surgen 3 decretos relacionados con vivienda (250, 2100 y 4429); el decreto 200/06, reglamenta el otorgamiento de subsidio distrital de vivienda para hogares en situación de

En la ubicación urbana son específicamente el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, junto con las cajas de compensación y los gobiernos locales, los que adjudican este tipo de subsidios, mientras que en el área rural lo hace el Ministerio de Agricultura con la cooperación de los municipios.

Cuando la población intenta acceder a vivienda, en la mayoría de los casos solicita hacerlo dentro de las inmediaciones del municipio de llegada, pues son varios los años que pasan antes de que puedan acceder a ello. Las posibilidades de retorno son mínimas, puesto que, entre otros factores, el conflicto armado continúa en las regiones, además, la población desplazada, luego del desplazamiento y el reasentamiento, adquiere otras formas de vida que traen consigo nuevas sociabilidades y oportunidades que han encontrado en la urbe.

Las modalidades de desplazamiento pueden motivar el retorno o la permanencia en los lugares de refugio, puesto que las comunidades, especialmente las afrocolombianas e indígenas, prefieren retornar conjuntamente. Esta particularidad también se enmarca en la titulación de predios, pues estas comunidades optan por la reubicación y titulación por grupos familiares desplazados, por ejemplo, el caso de Bojayá (Chocó) y otras regiones del gran Urabá (Antioquia); no obstante, la población por años desplazada y reasentada ve mejores condiciones en el lugar de reasentamiento, derecho que se ha planteado en el discurso como “derecho a la ciudad”.

En el departamento de Antioquia son varios los municipios a los que ha retornado población desplazada, algunos con mejores condiciones que otros en términos económicos, organizativos y de seguridad. El tema económico es de vital

---

desplazamiento; y el decreto 094/07, el cual promueve la presentación de proyectos de vivienda. De igual manera, el documento Conpes 3400/05, manifiesta el esfuerzo financiero que debe aplicarse para atender a PD de 1995-2000, y cronograma presupuestal para atender PD, entre 2007-2010 enfatizando acceso en soluciones de vivienda” (SNAIPD, 2007: 86).



importancia para el proceso de retorno, puesto que gran cantidad de familias retornadas solo reciben el tiquete de regreso, asistencia alimentaria por tres meses y luego la incertidumbre de no saber qué sucederá en los lugares de asentamiento.

Según Villa, los que han decidido retornar, aun a sabiendas de los riesgos, no lo hacen en condiciones de seguridad, dignidad y voluntariedad, sino presionados por las circunstancias de precariedad y la falta de oportunidades en los lugares en donde se habían reasentado. En cierta forma son “retornos de hecho”, resultado no de las políticas de restablecimiento, sino del abandono y la desprotección (Villa, Sánchez, Jaramillo, 2007: 193). Así se expresa un campesino desplazado de la vereda Mulatos, reasentado en San José de Apartadó (Urabá antioqueño):

[...] hemos mirado los sufrimientos que hemos tenido, el Estado nos ha dado la espalda, no aparecemos inscritos, no tenemos nada, ni tierras, ni finca, ni nada, vivimos rodando de finca en finca y mientras tanto los hijos sufriendo; entonces, nosotros pensamos recuperar nuestras tierras (Villa, Sánchez, Jaramillo, 2007: 193).

El acceso a vivienda puede derivar de distintos procesos, por ejemplo, el retorno o la reubicación, programas de viviendas nuevas o mejoradas y la titulación o legalización de predios. No obstante, en este avance se mencionan algunas circunstancias que impiden la realización de este derecho: una de ellas es el tiempo de espera entre la postulación y la adjudicación, al que se ve sometida la población.

En el informe de la Comisión de Seguimiento para 2009, se adopta la concepción desde la legislación internacional, que se promueve para entender ese derecho vulnerado para miles de familias en Colombia. Para acceder a una vivienda digna se establecen unas condiciones mínimas que deben ser aplicadas por los Estados, en especial con las poblaciones vulnerables. Entre estas se encuentran: seguridad jurídica en la tenencia, disponibilidad y proximidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura, sostenibilidad de los gastos, habitabilidad, accesibilidad, ubicación y adecuación cultural. Por lo anterior, la sentencia T-791 de 2004 señala que el derecho a la vivienda digna no comprende únicamente el derecho a adquirir la propiedad o el dominio sobre algún bien inmueble, sino que

también implica satisfacer la necesidad humana de tener un lugar, sea propio o ajeno, en donde una persona pueda desarrollarse en unas condiciones mínimas de dignidad que lo lleven a encontrar un medio adecuado que le garantice sus condiciones naturales de ser humano (Comisión de Seguimiento a la Política Pública, 2009a: 2).

Las conclusiones principales de este seguimiento a vivienda parten de las revisiones que la Corte Constitucional hace a los informes de las instituciones encargadas y de la Comisión de Seguimiento. En la revisión de los indicadores sobresale lo siguiente:

que de acuerdo en lo expresado en varios documentos analizados y las intervenciones realizadas en la Sala, el componente de vivienda contiene fallas desde su concepción y fundamentación básicas adoptadas hace 10 años y, conceptúa que, a pesar de los esfuerzos llevados a cabo en los últimos dos años para ejecutar la política y corregir falencias previamente señaladas por la corte, la política incluida en la normativa vigente no responde a las necesidades y condiciones de la población en situación de desplazamiento forzado. Más aún, señala que si la ejecución de los programas y proyectos actuales fuera eficiente, su formulación de base no impediría proteger el goce efectivo de derechos de las víctimas [...] entre las múltiples razones, la Corte Constitucional destaca una determinante: los hogares desplazados no cuentan con suficientes recursos para cubrir la financiación no subsidiada por el Estado. Esa es una de las principales razones por las que se ejecutan pocos subsidios adjudicados (Comisión de Seguimiento a la Política Pública, 2009: 4).

En este panorama, la Corte Constitucional establece unas áreas para que los ministerios correspondientes y las instituciones estatales encargadas reformulen nuevamente la política de vivienda, la cual debe acomodarse a lo siguiente, entre otras:

Que esté dirigida primordialmente a proveer el acceso a “alojamiento y vivienda básicos”.

Que haga parte de los esfuerzos para “proveer apoyo para el autosostenimiento”.

Que se defina el compromiso de las entidades territoriales, en especial en los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) y los usos del suelo.

Que se estimule la oferta para desplazados.

Que se respete el enfoque diferencial y el enfoque de derechos.

Que se dé prioridad a madres cabeza de familia.

#### **4.5.2 Generación de ingresos**

La política pública específica en este aspecto el derecho que tienen las poblaciones en situación de desplazamiento forzado afectadas por la violencia, de recibir, además de la atención humanitaria, el apoyo para generar soluciones duraderas, así, en el artículo 17 menciona que el fin de la política es propiciar las condiciones necesarias para la estabilización socioeconómica de la población. Según el decreto 250 de 2005 (por el cual se expide el Plan Nacional para la atención integral a la población desplazada por la violencia), la estabilización se entiende como la generación de medios para crear alternativas de ingreso de la población afectada por el desplazamiento a redes sociales y económicas que le ofrecen los territorios en donde la población retorna o se reubica.

Las medidas que debe adoptar el gobierno, además de ampliar la oferta en programas para los hogares desplazados, contemplan otros programas, que son:

Proyectos productivos.

Sistema Nacional de Reforma Agraria y de Desarrollo Rural Campesino.

Fomento de la microempresa.

Capacitación y organización social.

Atención social en salud, en educación y en vivienda rural o urbana.

Planes de empleo urbano y rural.

Entre 1995 y 2002, las políticas estaban encaminadas a generar condiciones de retorno mediante la organización de las comunidades y el apoyo a microempresas; sin embargo, estas políticas fueron poco efectivas, pues aparte de que el conflicto se expandía por el territorio colombiano, en el ámbito administrativo “la dispersión de competencias entre entidades, ausencia de seguimiento y falta de articulación” terminaron en reubicaciones precarias.

En el auto 008 de 2009,<sup>24</sup> en el cual se concluye la persistencia del Estado de Cosas Inconstitucionales, se evidencia por parte de la Corte, en la Sesión III. 4.3 un replanteamiento de la política de generación de ingresos. Se define que la información presentada tanto por el Gobierno como por la Comisión de Seguimiento muestra que no existe en realidad una política gubernamental dirigida a la generación de ingresos de la población desplazada ni para alcanzar su estabilización socioeconómica, sino esfuerzos aislados y desarticulados orientados a flexibilizar algunos de los programas existentes para la superación de la pobreza y el fomento de pequeñas y medianas empresas, que no tienen en cuenta el origen esencialmente campesino de la población desplazada, los bajos niveles educativos y su capacidad para la formación de pequeñas y medianas empresas que sean viables y sostenibles, las falencias en esta materia aumentan el riesgo de asistencialismo de la política de atención y la perpetuación de la entrega de ayuda humanitaria (citado por Comisión de Seguimiento a la Política Pública, 2009b: 4).

Durante 2008 y 2009 la Corte profirió una serie de autos que desde un enfoque diferencial promueven la defensa de los derechos de grupos poblacionales dentro del grueso de la población desplazada. Así, para 2008, emite un auto en el que manifiesta la protección que deben recibir las mujeres en aras a mejorar las condiciones a las que se someten muchas de ellas a causa del conflicto armado y, en especial, aquellas que son madres cabeza de familia.

También emite el auto para la protección y el trato adecuado a la niñez y adolescencia en situación de desplazamiento, en quienes se debe prevenir la explotación laboral y sexual, el reclutamiento forzado y la vinculación al comercio ilícito. De igual manera, profiere la protección de las personas desplazadas que tienen alguna discapacidad, para quienes se debe generar el acceso al mercado laboral. En 2009 relaciona el tema de generación de ingresos con la población

---

<sup>24</sup> Persistencia del estado de cosas inconstitucional, declarado mediante la sentencia T-025 de 2004.

afrodescendiente de acuerdo con las particularidades de las comunidades, y que deben ser políticas que incluyan los saberes y experiencias de etnodesarrollo de dicha población.

Además de encaminar la búsqueda realizada por las instituciones encargadas, la Corte Constitucional también adopta mediante auto 116 de 2007 unos indicadores, a saber:

El nivel de ingreso per cápita del hogar es adecuado.

El hogar posee al menos una fuente de ingresos autónoma y su ingreso supera como mínimo la línea de indigencia.<sup>25</sup>

El hogar posee al menos una fuente de ingresos autónoma y su ingreso supera como mínimo la línea de pobreza.<sup>26</sup>

Otros indicadores enunciados por la Corte Constitucional están relacionados con la jornada laboral, las relaciones laborales, la afiliación a seguridad social, la remuneración mínima y la formalidad del empleo. Sin embargo, la situación laboral de la población desplazada está lejos de cumplir estos indicadores, pues el acceso al mercado laboral es precario,<sup>27</sup> se presenta explotación laboral o trabajo tempranamente, una precaria vinculación laboral y condiciones laborales poco dignas (jornadas laborales extensas, pocas personas cuentan con contrato o afiliación a seguridad social) y los ingresos son inferiores al salario mínimo legal.

Durante el último gobierno se han desarrollado programas que buscan paliar la situación económica que presentan cientos de hogares desplazados, entre ellos están: Familias en Acción (programa que subvenciona salud y educación), la

---

<sup>25</sup> Indicador de etapa propuesto por el Gobierno Nacional.

<sup>26</sup> Indicador de resultado propuesto por la Comisión de Seguimiento.

<sup>27</sup> Según anota la Comisión de seguimiento: el 48,6% de la población mayor de 12 años no desarrolla ninguna actividad laboral, el 46,4% trabaja y el 4,8% se declara como desocupada. Estos niveles de actividad son inferiores a los del conjunto de población colombiana en edad de trabajar, lo que refleja las dificultades de acceso al mercado laboral para la población desplazada (Comisión de Seguimiento a la Política Pública, 2008)

estrategia Red Juntos y el proyecto Equidad en el Campo (subsidio integral para la conformación de empresas básicas agropecuarias, atención a la población desplazada y campesina a nivel nacional).

#### **4.5.3 Acceso a tierras<sup>28</sup>**

El componente de acceso a la tierra se ha abordado desde dos dimensiones: por un lado, la tierra asociada a los proyectos de generación de ingresos, en particular en el marco del retorno y la reubicación rural; por otro lado, la tierra relacionada con la protección de los bienes despojados o forzados a dejar en abandono, con miras a la restitución (Comisión de Seguimiento a la Política Pública, 2009b: 6).

En este componente ahondaremos en la protección de los bienes abandonados y los programas que han dado lugar a que la población pueda acceder a sus tierras en condiciones de seguridad y dignidad, ya que esta se convierte en un aliciente para el retorno de miles de familias. Es a partir del decreto 2007 de 2001 (por el cual se reglamentan parcialmente los artículos 7, 17 y 19 de la ley 387 de 1997) que se empiezan a establecer medidas a nivel nacional para evitar que se produzca el despojo o la apropiación por medios violentos e ilegales de las tierras y los bienes de población desplazada o en riesgo de desplazamiento (Comisión de Seguimiento a la Política Pública, 2009b: 12).

A junio de 2009, las cifras reportadas por el Proyecto de Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada (PPTP) indican un total de protección de 3.246.768 hectáreas, representadas en 95.230 predios, correspondientes a los derechos de 88.104 personas (de propiedad, posesión, ocupación o mera tenencia). A su turno, 1.699.489,53 hectáreas fueron protegidas a través de la ruta individual, y 1.547.278,81 hectáreas a través de la ruta colectiva.

---

<sup>28</sup> En este aparte tomaremos información concreta de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública, con el aporte de otras investigaciones.

Los actores sociales e institucionales que inciden en el proceso de construcción de la política pública son:

La Corte Constitucional: a partir del caso de una mujer desplazada de avanzada edad, quien reclamaba sus derechos sobre la recuperación de bienes perdidos, la Corte Constitucional daba apertura a un proceso de protección de bienes patrimoniales de la población desplazada. Igualmente, en el fallo de la sentencia T-025<sup>29</sup> manifiesta las condiciones de la población desplazada en cuanto a las dificultades para acceder a crédito y el poco acompañamiento de las instituciones, como también la ausencia de un registro de información sobre bienes abandonados. La Corte expidió órdenes específicas para la protección de los derechos de los demandantes, asociadas a la protección de los bienes forzados a dejar en abandono y a la atención en materia de acceso a tierras (Comisión de Seguimiento a la Política Pública, 2009a: 16).

El auto 178 revela la deficiencia del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y plantea algunas exigencias para que responda con acciones afirmativas que conduzcan al mejoramiento de las condiciones de las poblaciones desplazadas y rurales. De tal forma, le ordena que cumpla con unas metas a corto, mediano y largo plazo, y además le exige la entrega mensual de los avances de sus acciones. El mismo gobierno, en informe de 2008, solicitó el replanteamiento de la política y fue la Corte la encargada de enunciar los principales obstáculos para el avance de la política pública, a saber:

La desactualización de la información institucional necesaria para la individualización de los predios y derechos.

La escasa sistematización de la información catastral y registral relevante.

---

<sup>29</sup> Luego de este fallo, la Corte emite autos que apoyan las órdenes proferidas, entre ellos: auto 178 de 2005, auto 218 de 2006, auto 098 de 2008.

El bajo nivel de conocimiento acerca de normatividad, procedimientos y herramientas relativas a la protección patrimonial, por parte de los funcionarios concernidos.

El escaso conocimiento del marco de derechos y las herramientas para hacerlos exigibles, por parte de la población afectada.

La transición normativa (ley 1152 de 2007, por la cual se dicta el Estatuto de Desarrollo Rural, se reforma el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, y se dictan otras disposiciones) y el cambio de competencias institucionales.

La falta de información actualizada de formaciones catastrales y territorios étnicos (únicamente el 20% de los municipios del país cuentan con formación catastral rural actualizada; además de los 132 títulos colectivos adjudicados a comunidades negras, la Superintendencia de Notariado y Registro solo reporta 74) (Comisión de Seguimiento a la Política Pública, 2009a: 20).

Los informes presentados por esta Comisión evidenciaron que la población desplazada había sido víctima de una pérdida masiva de sus bienes, lo que permitió evaluar los esfuerzos realizados por el gobierno en materia de prevención del despojo y de adjudicación de tierras, e identificar los obstáculos fácticos, normativos e institucionales que deben ser superados para adelantar un proceso adecuado de reparación a dicho grupo poblacional. Las principales conclusiones de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública (2009) anotan lo siguiente:

El desplazamiento trajo consigo una pérdida masiva de tierras, animales y otros bienes que constituían activos productivos de los grupos familiares desplazados.

Sin duda este hecho se tradujo en un deterioro sustancial de su situación económica y en la pérdida de capital humano, ya que se inhabilitaron sus capacidades de generar ingreso, puesto que sus experticias en gran medida se orientaban al desarrollo de actividades agropecuarias y extractivas.



El área total dejada de cultivar entre 1998 y 2008 ascendió a aproximadamente 1,2 millones de hectáreas, cifra que representa cerca del 25% del área total cultivada en el país.

Asímismo, la Comisión ha sugerido tanto a la Corte como a las instituciones encargadas los siguientes aspectos a tener en cuenta para la reformulación de la política pública:<sup>30</sup>

Implementación de un programa de reparación integral que establezca el funcionamiento de una Comisión de la Verdad con el fin de esclarecer el despojo y el abandono de tierras, viviendas y patrimonio.

Desarrollo de un conjunto de reformas normativas e institucionales que hagan posible los objetivos del programa de restitución de bienes y garanticen que no se repitan el desplazamiento forzado, el despojo y el abandono de tierras.

El Ministerio Público: la Procuraduría General de la Nación ha jugado un papel importante en lo que concierne a tierras y adjudicación de las mismas. En informe de 2006, este órgano de control estatal reveló el retroceso en la adjudicación de tierras y además instó a la Corte Constitucional para que tan notoria regresividad en este aspecto conllevara alguna sanción normativa. Igualmente, sucede en el informe de dicha institución para el año 2007, en el cual manifiesta: “los notorios rezagos en el trámite de las solicitudes individuales de protección de bienes de la población desplazada por la violencia. Que en el mejor de los casos abarca tan sólo el 13,84% del total de solicitantes”. A este panorama se agrega que los bienes reportados como abandonados o despojados no se corresponden con las cifras del desplazamiento y las regiones expulsoras de población.

Dado que la Procuraduría realizó en 2008 un informe detallado de las condiciones que seguían dándose en cuanto a la protección y adjudicación de predios, la

---

<sup>30</sup> Para ampliar más este tema, consultar el informe final sobre tierras, en: Comisión de Seguimiento a la Política Pública (2009).

Comisión retoma literalmente esta evaluación y precisa la realidad de la situación. La Procuraduría anota como factores de indisoluble preocupación:

La ausencia de un sistema actualizado y coordinado de información por parte de los organismos estatales encargados de censar la tierra y de establecer los diferentes tipos de relación jurídica posibles.

La falta de compromiso institucional del Instituto Colombiano para el Desarrollo Rural (INCODER) para tramitar las solicitudes de protección de tierras hechas por la población desplazada.

La falta de claridad en la actualidad sobre la competencia y el procedimiento para tramitar las medidas de protección de predios, por la lentitud del proceso de transición.

Según el informe de la Procuraduría, se observa que en gran número de casos se entregan predios que no reúnen las características agroecológicas para su explotación ni incluso para que los grupos familiares puedan vivir dignamente; se asignan predios frente a los cuales existe precariedad en los títulos o en la tenencia de la tierra; se desconocen los derechos de comunidades indígenas afrodescendientes sobre determinados predios y se entregan a colonos o a familias desplazadas, generando mayores conflictos; en la asignación de predios y la definición de los proyectos productivos se desconocen permanentemente los principios de dignidad, seguridad, voluntariedad y participación de la población desplazada (Comisión de Seguimiento a la Política Pública, 2009a: 28).

En síntesis, las cifras reveladoras de la Comisión y otras entidades respecto al proceso de adjudicación de predios, demuestran que las condiciones para la estabilización socioeconómica de la población desplazada desmejoran y perpetúan el Estado de Cosas Inconstitucional en el que permanece no solo la política, sino las entidades encargadas de generar acciones afirmativas y soluciones duraderas para los miles de hogares en dicha situación.

Estos componentes tienen entre sí un carácter vinculante con otros derechos (salud, educación, integración social, entre otros) y precisan de una mirada que los

dimensione como un todo, sin sesgos sectoriales que impiden la acción afirmativa que exige la norma.

#### **4.6 Antioquia, territorio de desarraigo y de acogida: expresión regional del conflicto en Colombia**

El departamento de Antioquia está ubicado en la región centro-occidental de Colombia, en su división administrativa comprende 125 municipios y está atravesado por las tres cadenas montañosas de la geografía nacional. Limita al norte con los departamentos de Bolívar, Córdoba, Magdalena; al occidente con Chocó; al sur con Caldas, Risaralda y Quindío; y al oriente con Boyacá, Cundinamarca y Santander. De la manera como se comprenda esta ubicación territorial, se dimensionará la dinámica del conflicto armado y las lógicas del desplazamiento en este departamento del país.

Entre Antioquia, Chocó y Córdoba se ubica el territorio del Gran Urabá, zona de disputa entre actores armados por ser uno de los puntos estratégicos a nivel nacional, tanto económico, como político y militar. Esta región se ha convertido desde la década del ochenta en escenario de guerra para múltiples actores quienes incluyen a la población oriunda en sus dinámicas y estrategias militares. Así, se convierte en una zona de expulsión que se visibiliza a mediados de la década del noventa por el número de personas desarraigadas que empiezan sus trayectos de huida en las cabeceras de los municipios y luego se desplazan hacia las grandes ciudades, entre ellas Medellín.

La agudización del conflicto en Urabá (una de las subregiones de Antioquia con más desplazamiento) inicia con la llegada de grupos paramilitares que siembran el terror entre la población mediante métodos de barbarie. Según las cifras de Acción Social, entre 1995 y septiembre de 2006 allí fueron desplazadas 62.186 personas, lo que equivale a un 20% de la población desplazada en el departamento (Gobernación de Antioquia, 2006, citado por Villa, Sánchez, Jaramillo, 2007: 82).

El Urabá antioqueño se ubica al norte del departamento, en su división administrativa comprende 10 municipios extensos, entre los que se encuentra Apartadó, centro urbano regional por excelencia y que concentra el mayor número de población urbana de esa región, también alberga el 90% de las instituciones oficiales, el comercio, la banca, los gremios y las instituciones de salud y de las inversiones del Estado con presencia en la zona. Urabá también se distingue por la implantación de economías ilegales relacionadas con el contrabando de armas, mercancías, cultivo y comercio de marihuana y coca, actividades que se han visto favorecidas con la existencia del puerto de Turbo y del río Atrato y sus afluentes (Villa, Sánchez, Jaramillo, 2007: 82).

Entre las características más reconocidas y analizadas de este territorio se encuentran:

Es una región construida por población proveniente de otras regiones del departamento de Antioquia y de otros departamentos aledaños, que han llegado a sobrevivir del sector primario de la economía y de la vinculación a empresas bananeras.

El proceso de concentración de propiedad ha estado en manos de ganaderos, bananeros, narcotraficantes y paramilitares, mediante mecanismos de despojo y métodos de violencia a campesinos pequeños y medianos propietarios de tierras.

Se presenta diversidad étnica, pues en este territorio convergen comunidades indígenas y afrocolombianas. Desde las primeras se ha gestado la Organización de Indígena de Antioquia (OIA) con el objetivo de lograr la titulación de sus resguardos y la defensa de su autonomía como acción de resistencia (Villa, Sánchez, Jaramillo, 2007). Las comunidades afrocolombianas logran un importante avance con la aprobación de la Ley 70 de 1993 (ley que protege a las comunidades afrocolombianas) que otorga títulos colectivos sobre sus tierras en el bajo Atrato (1996), el medio Atrato (1998) y en el 2001 en el Baudó (2007: 84).

Urabá es un territorio atravesado desde la década del cincuenta del siglo pasado por acciones bélicas, conformación de grupos de “limpieza” y grupos guerrilleros, entre estos últimos las FARC, que continúan su estrategia de expansión apelando a la combinación de todas las formas de lucha: movilización social, participación en las elecciones, acciones militares y el inicio de un proceso de diálogo con el gobierno de Belisario Betancur (Villa, Sánchez, Jaramillo, 2007: 85). Asimismo, en la región inician las operaciones paramilitares en complicidad con la fuerza pública, lo que deviene no solo en actos de barbarie (masacres, desapariciones, muertes selectivas) sino en desplazamientos masivos de poblaciones enteras para mediados de la década del noventa.

La región de Urabá ha afrontado varios periodos de desplazamiento: durante la década del noventa se dieron alrededor de cuatro periodos constantes de desplazamiento y de acciones militares que degradaban la situación de conflicto con la irrupción, el exterminio y la reconfiguración de actores armados. De igual forma, el conflicto ha develado la incierta soberanía del Estado colombiano, pues con los hechos de guerra salen a relucir lugares del territorio jamás reconocidos por los gobiernos; incluso, se manifiesta el desconocimiento en los mandatarios de turno sobre la ubicación de estos en la división político-administrativa de los departamentos; es el caso de Bojayá, sector perteneciente al municipio de Vigía del Fuerte, pueblo soterrado entre Antioquia y Chocó, el cual vivió en 2002 una tragedia en la que murieron 119 personas en el templo católico donde supuestamente buscaban refugio de los enfrentamientos entre FARC y paramilitares (Villa, Sánchez, Jaramillo, 2007: 87).

Entre 1995 y septiembre del 2005 en Urabá se produce la expulsión de 57.208 personas. En la medida que la confrontación armada se generaliza en la región, las cabeceras municipales empiezan a cumplir una importante función como receptoras de población forzada a desplazarse, procedente de las áreas rurales y

territorios vecinos a Urabá en los departamentos de Chocó y Córdoba (Villa, Sánchez, Jaramillo, 2007: 89).

#### **4.6.1 Rutas y características de la población desplazada**

La población desplazada se ve obligada a adoptar mecanismos de sobrevivencia, lo que les lleva a cambiar de lugar y acomodarse de acuerdo a la lógica del conflicto. Por ejemplo, en Mutatá, Dabeiba, Apartadó y Turbo se crearon barrios de invasión (es la tendencia de asentamiento), se ocuparon casas y fincas abandonadas por otras personas que huyeron, especialmente en sectores donde se han desmovilizado bloques paramilitares. Asimismo, la población asentada en Chigorodó está compuesta por familias extensas y afrocolombianas provenientes de diversas regiones. La población desplazada tiende a ubicarse en los lugares marginados de los municipios, lo que implica que permanezcan en condiciones deplorables y de vulnerabilidad (Villa, Sánchez, Jaramillo, 2007: 90). Véase, en el anexo, mapa 3. Ubicación geográfica de Urabá y el Oriente antioqueño.

Algunos casos de violencia, de los muchos que han acontecido en Urabá, se presentan a manera de ilustración:

##### **San Pedro de Urabá:**

Año 2001: acciones bélicas (masacre y desplazamiento) (*El Colombiano*, 2001d).

##### **Peque:**

Año 2001: desplazamiento masivo de 2.500 personas al casco urbano del municipio. Se reconoce a las AUC como las responsables del desalojo, pues mantienen enfrentamientos con las FARC en disputa por este territorio (*El Colombiano*, 2001c).

Esta es una de las regiones que más ha sufrido el flagelo del desplazamiento forzado. Solo se presentaron dos casos de los muchos que se han generado, ya

que no es menester de este trabajo exponerlos en su totalidad, solo a manera de ejemplo. Otros casos, ocurridos en el Oriente antioqueño, se expondrán a continuación.

#### **4.6.2 Casos representativos de desplazamiento forzado en el Oriente antioqueño**

El Oriente antioqueño se caracteriza por ser un territorio extenso, con 8.094 Km<sup>2</sup>, dedicados en su mayoría a varias actividades económicas (minería, industria, comercio, agricultura, producción cafetera). La región está dividida en cuatro subregiones: embalses (El Peñol, Guatapé, San Carlos, San Rafael, Granada, Concepción y Alejandría), páramo (Sonsón, Abejorral, Argelia y Nariño), bosques (San Luis, Cocorná y San Francisco) y altiplano (Rionegro, Marinilla, El Carmen de Viboral, El Retiro, Santuario, La Ceja, La Unión y San Vicente), las cuales comprenden 23 municipios en total. Cada subregión tiene amplias características que la convierten en una zona estratégica económicamente, de ahí que sea una de las regiones más golpeada por el conflicto armado. De las cuatro subregiones, las tres primeras son zonas de expulsión y la cuarta, aunque también ha tenido dinámicas bélicas de expulsión, lo ha sido con menor intensidad que las otras, sin embargo, algunos de sus municipios se convierten en receptores. Véase, en el anexo, mapa 3. Ubicación geográfica de Urabá y el Oriente antioqueño.

A partir de la década del setenta se adelanta la construcción de grandes obras de infraestructura: aeropuerto de Rionegro, centrales hidroeléctricas<sup>31</sup> y la autopista Medellín-Bogotá, con importantes repercusiones en el acontecer regional y local. La inundación de territorios para la construcción de represas hidroeléctricas (subregión de embalses) afecta la producción agrícola del minifundio y obliga al traslado y al desplazamiento de poblaciones enteras

---

<sup>31</sup> Ubicadas en la zona de embalses, “proporcionan el 33% de la capacidad de generación de energía eléctrica en el país” (Villa, Sánchez, Jaramillo, 2007).

hacia las cabeceras municipales, convertidas en lugares de recepción de personas que acuden en busca de empleo (Villa, Sánchez, Jaramillo, 2007: 114).

Para 1980 empiezan a desarrollarse movilizaciones, nuevas formas de participación local y una renovación en los concejos y alcaldías, lo que desata acciones violentas contra líderes cívicos de la región. A partir de este periodo se visibiliza la inserción de los grupos guerrilleros en el oriente (ELN y FARC), específicamente en la zona de embalses, lo que desencadena acciones como el bloqueo de la autopista (*El Mundo*, 2001b), la destrucción de torres eléctricas, la voladura de puentes, extorsiones, secuestros y atentados.<sup>32</sup> Entre 1997 y 1998 ocurren 138 secuestros en el Oriente antioqueño atribuidos a la guerrilla, los cuales corresponden al 29,11% del total de secuestros cometidos por la insurgencia en el departamento (Villa, Sánchez, Jaramillo, 2007: 115; IPC, 1999 citado en Defensoría del Pueblo, 2002).

Sin embargo, en Antioquia, desde mediados de la década del noventa empiezan a operar grupos de “limpieza” social (Convivir) para colaborar a las fuerzas militares<sup>33</sup> en determinadas zonas, con el apoyo de sectores sociales y empresariales que vieron en estos una garantía de protección de sus vidas y sus bienes. Por las acciones bélicas de estos grupos se inician varios desplazamientos en la subregión de embalses y de bosques.

Sin embargo, el periodo más intenso en el desplazamiento se produce entre 1998 y 2004, y cubre todas las subregiones del Oriente antioqueño (Villa, Sánchez, Jaramillo, 2007). Una de las particularidades del conflicto en esta región es la disputa de los grupos armados por las cabeceras municipales

---

<sup>32</sup> El diario *El Colombiano*, en columna del 7 de marzo de 2000, manifiesta la confrontación territorial de estos dos actores y las diferencias de origen político con que surgieron. El recorrido del ELN es más histórico, mientras que las FARC tienen esquemas militares y menos recorrido político. Pág. 8a. Ver también, *El Colombiano* (2000d).

<sup>33</sup> En el cubrimiento del diario *El Tiempo*, para mayo 3 de 2001, se mencionan las acciones del ELN por la situación de violación de derechos cometidas por las fuerzas militares en el Oriente antioqueño, lo que hace reversar el cese de hostilidades que este grupo tenía con el comisionado de paz. Véase *El Tiempo* (2001).



(incluso, varios municipios tuvieron que reconstruir el pueblo en más de una ocasión por las tomas guerrilleras, como es el caso de Granada y Nariño); y asimismo, por la infraestructura, es decir, disputa por las vías de comunicación y por corredores de transmisión energética.

Los grupos armados, especialmente los paramilitares, adoptan estrategias de terror en las zonas donde las guerrillas desarrollan sus actividades, pues llegan con el supuesto de que la población es presunta colaboradora de las FARC o cualquier otro grupo insurgente, y, en el conflicto colombiano, la estrategia de unos inmediatamente es acogida por otros, lo que desencadena una sistemática ofensiva en la zona rural, de la que ningún territorio escapa. Entre los territorios a los que se hace referencia se encuentran municipios como San Rafael, Granada, Nariño, San Luis, San Francisco y San Carlos, en los que se desarrollan sistemáticas confrontaciones que desalojan veredas completas con el desplazamiento de población hacia las cabeceras municipales; esta situación se ha visto reflejada en las cifras que evidencian el alto porcentaje no solo de población desalojada y desplazada, sino de víctimas del conflicto armado. Por ejemplo, en el municipio de Granada, la mitad de su población es desplazada y está ubicada en otras ciudades del país, y un alto porcentaje de población que permanece en el municipio son mujeres viudas, niños y niñas.

Las acciones bélicas configuran las actividades sociales y agrícolas de la región. Las principales características de la incidencia del conflicto en estas son el desplazamiento “gota a gota” en algunos municipios con motivo del accionar de dos o más grupos armados.

Algunos municipios del Oriente han empezado a adelantar acciones de protección de predios realizadas por el INCODER y la Gobernación de Antioquia. Según la información contenida en el Plan Integral Único (PIU) de atención a población afectada por el desplazamiento forzado en Antioquia, se han emitido dos avales con 34 veredas declaradas, 3.376 predios y una

cobertura de 14.606 hectáreas protegidas (Gobernación de Antioquia, 2006, citado por Villa, Sánchez, Jaramillo, 2007).

El conflicto armado frena la actividad comercial en la zona rural, pues en varias veredas se bloquea el paso de productos tanto para comercializar como para sobrevivir. Este es un tipo de confinamiento entendido como la presión que se ejerce sobre las comunidades, vulnerando el derecho a la libre movilización y limitando la posibilidad del desplazamiento como una alternativa de protección de la vida y la integridad física (Villa, Sánchez, Jaramillo, 2007: 118).

Del Oriente antioqueño se han desplazado miles de personas y desde su salida son diferentes los trayectos utilizados para llegar a su destino. Las principales ciudades de asentamiento pueden ser Rionegro, como ciudad intermedia, o Medellín, como centro urbano receptor de población de distintas regiones. A Rionegro ha llegado población desplazada en su mayoría oriunda de la misma región: San Francisco (17% del corregimiento Aquitania), Cocorná (el 32% del corregimiento Los Molinos), San Luis (6%), San Carlos (7% del corregimiento El Jordán), Argelia (8%), Sonsón (7%) y Granada (6%) (Villa, Sánchez, Jaramillo, 2007: 120). Esta población conserva las mismas formas de asentamiento que la región de Urabá, es decir, una vez llegados a las ciudades, los desplazados se ubican en las zonas periféricas con la intención de pasar desapercibidos.

Algunos hechos de violencia en esta zona, cuyas consecuencias han sido el incremento del desplazamiento forzado son:

#### **San Francisco:**

Año 2003: salida de 1.000 personas que llevaban varios días escondidas en las montañas y presentaban graves síntomas de deshidratación y lesiones en sus pies (Villa, Sánchez, Jaramillo, 2007: 119).

#### **San Luis:**

Año 2000: desplazamiento masivo de población a la cabecera municipal a causa del hostigamiento de las autodefensas (*El Mundo*, 2000; *El Colombiano*, 2000b; *El Colombiano*, 2000e).

Año 2001: en el corregimiento El Prodigio, desplazamiento masivo de 400 personas, quienes recibieron atención y fueron albergadas en espacios públicos de la localidad (*El Mundo*, 2001c).

Año 2002: nuevo desplazamiento masivo de aproximadamente 600 personas, a causa de enfrentamientos entre actores armados.

#### **Cocorná:**

Año 2000: un total de 1.341 personas llegaron al casco urbano de Cocorná, desplazadas de las veredas aledañas a la autopista Medellín-Bogotá. El desplazamiento fue debido a amenazas de las AUC. La población debe permanecer en albergues hasta que se mitigue la situación de orden público (*El Colombiano*, 2000a).

Año 2001: en noviembre se presenta un nuevo desplazamiento masivo en este municipio. Alrededor de 2.000 personas de varias veredas se desplazaron hacia el casco urbano (*El Mundo*, 2001a).

#### **San Rafael:**

Año 2000: desplazamiento masivo (92 familias, 450 personas) de siete veredas de este municipio. Las familias fueron alojadas en un coliseo deportivo.<sup>34</sup>

#### **Granada:**

Año 2000: finalizando el año se presentan desplazamientos masivos en el municipio a causa de masacres ocasionadas por las AUC. Además, se presenta

---

<sup>34</sup> A este desplazamiento se le hizo un despliegue informativo en un diario nacional y dos locales (*El Tiempo*, *El Mundo* y *El Colombiano*), en los cuales se hace un recorrido (desde agosto 14 hasta septiembre 28 del 2000) de los actores armados, el desplazamiento y la atención a la población desplazada.

el ataque (carro bomba) a la población civil en la cabecera municipal por parte de las FARC.<sup>35</sup>

Año 2002: desplazamiento masivo de más de 300 campesinos a la cabecera municipal. Se evidencia el emplazamiento de población en algunas veredas como estrategia militar de los actores armados (*El Colombiano*, 2002a).

#### Alejandría:

Año 2001: en agosto se presenta el desplazamiento masivo de por lo menos 400 personas a causa de enfrentamientos entre grupos armados (*El Colombiano* 2001a y 2001b).

**Tabla 2**

Número de personas desplazadas que declaran su situación

Fuente Año	Personería de Medellín*		Acción Social*	
	Para el año	Acumulado***	Para el año	Acumulado***
2001	17.027		23.455	
2002	20.469	37.496	14.527	37.982
2003	10.952	48.448	6.970	44.952
2004	8.881	57.329	6.518	51.470
2005	11.627	68.956	12.466	63.936
2006	16.835	85.791	9.968	73.904
2007	16.231	102.022	11.049	84.953
2008**	24.909		9.371	
Total periodo	126.931***		94.324***	

*Fuente:* elaborado por el Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia con base en los datos de la Personería de Medellín y Acción Social.

\*La Personería de Medellín presenta cifras de declaraciones desde el año 2001. Acción Social presenta cifras de inclusión desde el año 1997 y anteriores.

\*\*Las cifras del año 2008 para la los datos de Acción Social y Personería reportan información hasta el 30 de noviembre de 2008.

<sup>35</sup> Con cubrimiento de los diarios *El Colombiano*, *El Espectador*, *El Tiempo* y *El Mundo*, del desplazamiento y de las acciones bélicas implementadas por los actores armados.

\*\*\* Cifras calculadas con base en los datos recolectados.

Las regiones del Oriente antioqueño y Urabá constituyen las principales zonas de procedencia de la población que llega desplazada a Medellín. De las 16.835 personas que declararon su situación de desplazamiento en el año 2006 en la Personería Municipal, el 20% procedían de la subregión del Oriente antioqueño, seguida de la subregión de Urabá. En correspondencia con lo anterior, de los nueve municipios de procedencia de la población desplazada, cuatro pertenecen a la región del Oriente antioqueño (Nariño, San Carlos, Granada y Argelia) y dos pertenecen a la región de Urabá (Apartadó y Turbo) (Villa, Sánchez, Jaramillo, 2007: 44).

Las personas desplazadas que llegan a la capital del departamento de Antioquia generalmente se ubican en los barrios populares de las comunas 3, 8 y 13. La descripción de estos casos se desarrollará de manera más precisa y completa en el capítulo 5 de la presente investigación.

#### **4.7 Políticas públicas del departamento de Antioquia y el municipio de Medellín para la población en situación de desplazamiento forzado**

La sentencia T-025 ordenó incluir en los presupuestos municipales y departamentales, partidas presupuestales para atender las necesidades de la política de atención al desplazamiento. Incluso, indicó a los alcaldes la importancia de su gestión en materia de búsqueda de fuentes de recursos para el cofinanciamiento de sus programas y políticas.

En el año 2008 es promulgada la ley 1190 en la cual se declara 2008 como el año de la promoción de los derechos de las personas en situación de desplazamiento. A partir de la expedición de la ley, se ordena al SNAIPD coordinar con los comités departamentales, municipales y distritales, las acciones dirigidas a garantizar el compromiso de los entes territoriales en el cumplimiento y la materialización de

los derechos de la población desplazada por la violencia que se encuentren en sus respectivas jurisdicciones.

La ley 1190 ordena básicamente 6 acciones a alcaldes y gobernadores en un término de 5 meses:

Diseñar, implementar y aplicar una estrategia que logre mayores compromisos presupuestales y administrativos a nivel municipal y departamental dirigida a personas en situación de desplazamiento.

Definir metas puntuales a corto, mediano y largo plazo para las estrategias de promoción y coordinación con cronograma que permita hacer seguimiento permanente a las acciones realizadas.

Diseñar un mecanismo de evaluación periódica que permita hacer los ajustes necesarios a las estrategias diseñadas de tal manera que sea posible adoptar correctivos cuando se presenten retrocesos o rezagos en las metas definidas.

Informar oportunamente de una manera adecuada, inteligible y accesible para la población desplazada, sobre la forma que las entidades territoriales están trabajando en el mejoramiento de la atención a la población desplazada y de los avances logrados.

Adoptar y aplicar una estrategia que garantice la participación oportuna y efectiva de las organizaciones de población desplazada en el ámbito territorial, en los procesos de diseño, coordinación e implementación de estrategias de promoción y coordinación que se implementen.

Diseñar e implementar planes y programas con enfoques diferenciales dirigidos a las personas que en situación de desplazamiento sean sujetos de especial protección constitucional o que se encuentren en mayor vulnerabilidad.

Además, los alcaldes y gobernadores deben enviar a Acción Social un informe trimestral sobre las acciones del Plan Integral Único, el cual debe contener la identificación y caracterización de la población en situación de desplazamiento ubicada en el municipio y/o departamento, indicando los factores de riesgo que

pudieran incrementarlo, además de información sobre el nivel de atención a la población desplazada ya identificada, indicando el número de población atendida, la evolución del presupuesto ya asignado y ejecutado para la atención a la población desplazada durante los dos últimos años discriminando lo destinado según componentes y programas.

La ley también autoriza a los alcaldes de municipios receptores de población en situación de desplazamiento a invertir en otros municipios expulsores, siempre y cuando las inversiones busquen incentivar los retornos.

Por último, la ley les recuerda a alcaldes y gobernadores que es importante que conozcan los Indicadores de Goce Efectivo de Derechos (IGED) que se han establecido en los autos 109 de 2007 y 116 del 13 de mayo de 2008; además les pide que establezcan a la fecha qué información tienen frente a los IGED y las estrategias para recolectar esta información.

#### **4.7.1 La Ordenanza 06 de 2006 en Antioquia, por cual se crea la política pública departamental para la población desplazada**

Según datos ponderados del CODHES, Antioquia es el primer departamento expulsor de población desplazada a nivel nacional, ha sido reconocido también por las altas cifras en recepción de población desplazada, y es evidente que el conflicto armado se ha posicionado en la totalidad del departamento y afecta a poblaciones de diferente género, etnia y edad. Para el año 2006, el departamento ya contaba con el Comité Departamental para la Atención Integral de la Población Afectada por la Violencia. Luego de afrontar desplazamientos masivos, ataques contra la población, confinamientos de comunidades enteras y un gran porcentaje de municipios desolados no solo por el desplazamiento sino también por las condiciones de abandono estatal, en el departamento se aprueba por parte de la Asamblea, la ordenanza 06, sancionada por el gobernador Aníbal Gaviria Correa. Este acto administrativo se convierte, en términos políticos, en la voluntad tanto

de gobernantes como de los sectores sociales por tratar el problema que aqueja la región.

El Comité Departamental, luego de aprobada la ordenanza, planteaba la priorización de por lo menos 45 municipios afectados por el conflicto y que en su momento representaban el 92% de la población desplazada. Proponían como principales áreas el restablecimiento socioeconómico a través de programas de salud, educación, familias en acción, vivienda; la generación de ingresos, tierras y el fortalecimiento de las organizaciones de la población desplazada (*El Mundo*, 2006).

Según el diario *El Mundo*, para septiembre de 2005, los municipios con más personas desplazadas fueron: Cocorná (19.779), San Carlos (16.141), San Francisco (11.536) y San Luis (12.586). De otro lado, el municipio que más población desplazada recibió para la misma fecha fue Medellín, con 80.378; luego se ubicaban San Carlos, con 10.794; Turbo, con 11.951 y Carepa, con 7.714 personas.

#### **4.7.2 El Acuerdo 049 de 2007 por el cual crea la política pública para la población desplazada en el municipio de Medellín**

El acuerdo 049 de 2007 asume la prevención, la protección, el restablecimiento y la reparación de la población afectada por el desplazamiento forzado en la ciudad de Medellín, basado en los lineamientos de la ley 387/97 y en las disposiciones de la Corte Constitucional en la sentencia T-025/04, entre otros. Contó con el apoyo de diferentes sectores sociales<sup>36</sup> que aportaron al debate del proyecto de acuerdo en el Concejo Municipal. De esta manera se buscó que la política municipal acogiera varios enfoques, entre otros, el diferencial y el de derechos como los principales.

Los objetivos planteados en el acuerdo son:

---

<sup>36</sup> Entre ellos ACNUR, la Universidad de Antioquia y el Comité Municipal de Atención.



Promover el reconocimiento de la población víctima del desplazamiento forzado como sujetos de derecho y actores sociales con capacidad de incidencia pública y de participación en la toma de las decisiones.

Hacer el seguimiento del conflicto y elaborar mapas de riesgos y vulnerabilidades para la activación de mecanismos municipales de alertas tempranas que prevengan.

Impulsar estrategias para la protección de la vida, la integridad física y psicológica, los derechos y libertades de la población afectada por el desplazamiento forzado.

Coordinar y desarrollar acciones para la atención humanitaria de emergencia frente a los desplazamientos individuales, familiares y masivos; para el acceso oportuno, diferencial y en condiciones dignas a la atención inmediata.

Propiciar los medios que permitan la realización del derecho a la reparación con la implementación de acciones de restitución, indemnización, rehabilitación, medidas de satisfacción general y garantías de no repetición para la población afectada por el desplazamiento forzado, potenciando sus capacidades como actores del desarrollo y apoyando los movimientos de víctimas.

Definir y orientar programas, proyectos y acciones que garanticen el acceso al restablecimiento de los derechos fundamentales y los derechos económicos, sociales y culturales, sea mediante el retorno, la reubicación, la integración o la inclusión local, en condiciones de seguridad, voluntariedad y dignidad, y con la interlocución y participación de la población afectada (Acuerdo municipal 049 de 2007).

Este acuerdo incluye, además, unos lineamientos o líneas estratégicas para los planes, programas y proyectos encaminados a generar soluciones duraderas para las poblaciones desplazadas, y asimismo, unas estrategias transversales: sistematización e investigación, formación y capacitación, comunicación y difusión, caracterización y diagnóstico participativo, diagnóstico y ajuste institucional, sistema de información, monitoreo y evaluación en la perspectiva de un observatorio.

El Comité Municipal de Atención a la Población Desplazada inicia su recorrido en el año 2000; sin embargo, es hasta 2002 que se insta por medio del Concejo a que las instituciones reactiven ese espacio para fortalecer el sistema de atención municipal, por eso 2002 fue un año clave para la atención de la población desplazada en la ciudad de Medellín. Dos acontecimientos que hasta hoy direccionan la atención son: en primer lugar, la creación de una oficina dedicada exclusivamente a la atención de la población desplazada; en segundo lugar, la reactivación del Comité, motivada por los reclamos de algunas dependencias de la administración, del Gobierno Nacional y de la población desplazada, que veían como imprescindible la creación de esta instancia como estrategia para la atención del creciente número de víctimas que arribaban a la ciudad (Naranjo, 2009: 316).

En ese mismo año es creada la Unidad de Atención y Orientación a población desplazada (UAO),<sup>37</sup> perteneciente a la Secretaría de Bienestar Social del Municipio, es decir, que el presupuesto dependía de dicha secretaría, pero el proyecto fue ejecutado por la Ong Comité Internacional para el Desarrollo de los Pueblos (CISP). A partir de esto, empieza la lucha por sostener el Comité Municipal y articularlo a las acciones desarrolladas en la UAO.

Es en 2005 que logra establecerse el Plan Integral Único (PIU) para la atención de la población desplazada en la ciudad de Medellín, claro está, en el marco de lo establecido por la Corte Constitucional en la sentencia T-025. Este plan integral es importante para la ciudad y para la política por varias razones, entre ellas, que da cuenta del funcionamiento del SNAIPD, y de la ejecución de programas y proyectos encaminados al reconocimiento de la población en tal situación. En Medellín, el Comité Municipal es coordinado por la Alcaldía de Medellín y

---

<sup>37</sup> Este proyecto tiene como finalidad atender y orientar a las personas desplazadas reasentadas en la ciudad de Medellín; respecto a este sistema en el cual convergen las instituciones inmersas en el SNAIPD, se presentan múltiples confusiones entre la población desplazada, pues piensan que esta es la Unidad Territorial de Acción Social en la ciudad y sus exigencias en la mayoría de los casos llegan a funcionarios que tienen claro cuál es el lugar de la UAO respecto al restablecimiento de derechos, cuestión que desconoce un alto porcentaje de la población que recibe asesoría allí.

Acción Social; esta última debe estar asociada a todas las entidades territoriales. Sin embargo, otras organizaciones, especialmente, las Ong son las que aportan no solo al reconocimiento sino también a la atención de las víctimas del desplazamiento.<sup>38</sup>

La población desplazada también ha aportado, desde su vivencia y conocimiento de sus necesidades, a la conformación del Comité y a las propuestas para su misma atención, mediante la participación en las mesas de trabajo de preparación y evaluación del PIU. Muestra de ello es que Medellín cuenta con 45 organizaciones representadas por sus líderes, quienes han conformado la mesa y se han organizado en una asociación denominada Asociación de Organizaciones y Familias Desplazadas Asentadas en el municipio de Medellín (ASODHIM) (Naranjo, 2009: 326).

Son varios los programas que se desarrollan en la ciudad, pues además de la atención humanitaria, la población se ha visto beneficiada con diferentes acciones desde la alianza de varias instituciones tanto gubernamentales como no gubernamentales; todo esto deviene de la articulación y de los procesos intencionados de los actores involucrados en lo local; pese a esto, aún falta mayor impacto en los nuevos pobladores de Medellín (Naranjo, 2009).

En cuanto a atención humanitaria se cuenta con el programa OPSR, donación del Programa Mundial de Alimentos, el cual beneficia a niños y niñas menores de cinco años. En lo educativo, se desarrollan tres programas: La Escuela Busca Al Niño, alianza entre UNICEF, Corporación Región y Universidad de Antioquia, que se desarrolla especialmente en los asentamientos donde la mayoría de niños no tienen acceso a la educación por falta de recursos. La Universidad aporta el conocimiento de profesionales en práctica que llegan hasta los lugares donde se encuentran ubicados los niños. Asimismo, los programas Procesos

---

<sup>38</sup> Además de las Ong de la ciudad, también participan Pastoral Social, Handicap International, CMD, La Corporación para la Vida, Mujeres que Crean y Profamilia, MANAPAZ, SUMAPAZ, CERFAMI, entre otras (Naranjo, 2009: 326).

Básicos y Aulas de Aceleración aportan a la nivelación educativa tanto de niños y niñas como de adolescentes y jóvenes. En este caso, se incluye la formación y capacitación del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), el cual se articula al Comité Municipal de Atención con el fin de generar nuevas destrezas para que la población pueda ingresar al mercado laboral de la ciudad.

Al proceso educativo se añade un nuevo programa llamado Familias en Acción, implementado desde el último gobierno para subsidiar la educación y la alimentación de niños, niñas y adolescentes. En el 2009, este programa se articula a la red contra la pobreza extrema (RED JUNTOS) en la que participan todas las instancias territoriales.

También se puede nombrar el programa Buen Comienzo, financiado por el Gobierno Nacional y la Alcaldía de Medellín, que beneficia niños, niñas y madres gestantes. Se debe anotar que este programa no es una estrategia dirigida únicamente a población desplazada.

Este recorrido que hemos realizado por los diversos programas que se han diseñado para la atención a la población en situación de desplazamiento, permite elaborar unas conjeturas parciales: en primer lugar, se debe reconocer que se han generado unos dispositivos normativos a nivel nacional, departamental y municipal para atender esta población que se encuentra en alto grado de vulnerabilidad. En segundo lugar, se crearon toda una serie de instituciones para trabajar articuladas en la materialización de ley. En tercer lugar, se distribuyeron responsabilidades, de acuerdo a los programas.

Lo anterior, como veremos más adelante, tuvo igualmente muchos inconvenientes, entre los que cabe destacar: falta de recursos financieros y humanos para el cumplimiento de los objetivos propuestos en cada uno de los programas, poca articulación interinstitucional y falta de información más precisa sobre la cantidad de población y la forma de intervenir en la misma. En síntesis,

como ha sido corroborado por la Corte Constitucional, lo que hay en el fondo es un problema de improvisación de la política pública, de voluntad política y de recursos para el cumplimiento de la misma.

### TERCERA PARTE

#### **Estudio de caso: expresiones de resistencia ciudadana en el marco de la política pública. La población desplazada por el conflicto armado, comunas 3, 8 y 13 del municipio de Medellín-Colombia**

Como se viene advirtiendo en los capítulos precedentes, los hechos de violencia prolongada y la guerra que la justifica, provocan unos intersticios que fragmentan y debilitan un Estado históricamente frágil y con un vacío institucional cuestionado, no solo por la falta de control legal y de seguridad, sino también por la carencia de ofertas de políticas públicas o por la falta de claridad del proceso y presupuesto en la aplicación de las mismas. Igualmente, no se han generado apuestas de formación de ciudadanía para que esta ocupe espacios de participación política, como lo exigen las sociedades contemporáneas; esta ausencia hace aún más difícil la construcción y consolidación de un Estado moderno.

Contrario a esto, lo que ha pasado en el país es que el Estado no tiene en su agenda gubernamental proyectiva desde la gobernanza, estrategias de inclusión, programas de formación ciudadana serios y sistemáticos o la garantía institucional que exige el Estado social de derecho. Esto ha provocado, paradójicamente, un rechazo ciudadano frente a la forma como desde el Estado se establecen y se aplican las políticas públicas que, en muchos casos, como veremos más adelante, obedece a decisiones burocráticas verticales o de grupos de interés.

Sin embargo y pese a la negligencia del Estado, en la articulación de los ciudadanos a un proyecto participativo e inclusivo de gobierno, hay expresiones que demandan, imponen o reivindican esos deberes y derechos que el Estado debería desarrollar para sus ciudadanos. Una de estas expresiones de resistencia ciudadana que demandan intervención del Estado, la realizan los desplazados por el conflicto armado.

Las expresiones de resistencia ciudadana de la población en situación de desplazamiento forzado buscan varios fines: por un lado, lograr visibilización y reconocimiento del Estado y la sociedad, como población a la que le han vulnerado varios derechos a causa de la confrontación armada que ha generado una verdadera crisis humanitaria, como ha sido reconocida por organizaciones internacionales de derechos humanos.

Esta visibilización, como se verá más adelante, tiene un efecto simbólico muy importante en las personas desplazadas, ya que de esta forma se reconocen y representan a sí mismas y en relación con los otros, frente a un Estado que fuera de no proteger sus derechos en los territorios de donde fueron desplazados, los invisibilizó, al igual que parte de la sociedad, al llegar a los centros urbanos.

Por otro lado, las acciones de resistencia ciudadana tienen como cometido que el gobierno incluya esta población en la agenda pública como población vulnerable, para la que urge tomar medidas de atención no solo a través de ayuda humanitaria, sino de todo un marco normativo que garantice el cumplimiento de los derechos que les fueron quebrantados. Estas acciones de resistencia ciudadana han posibilitado que la población se una para reclamar sus derechos y que construyan formas organizativas que, en su proceso de cosificación, generan expresiones ciudadanas de nuevo orden. Es decir, que el ciudadano domesticado trasciende de la tradición liberal y republicana, ya que la política, para este caso, no estaría solo en los mecanismos de participación que ofrece el Estado, sino en ese hilo invisible de la tensión y confrontación entre el Estado y la sociedad. Es allí donde se conjura la dominación, el control y la subordinación, donde brilla con luz propia el deber ser la de la política y el ejercicio de la ciudadanía. Es esta filigrana donde cobra sentido la política y donde se da la posibilidad de lograr una sociedad más madura en la resolución de sus conflictos y, por ende, una sociedad más participativa e inclusiva.

De lo anterior se ocupa esta tercera parte de la investigación. Partiendo de fuentes testimoniales, y con el soporte de la teoría expuesta en los capítulos anteriores, se ahondará en las diversas problemáticas que tiene que enfrentar la

población desplazada y sus respuestas para conjurar la exclusión a la que han sido sometidos, y tejer desde la lucha y las expresiones de resistencia ciudadana, una apuesta por la dignidad en el reclamo y la defensa de las políticas públicas, allanando camino para una forma alterna de reivindicar su condición negada de ciudadanía.

## **Capítulo 5**

### **Caracterización de las comunas 3, 8 y 13 de Medellín. Asentamientos de población en situación de desplazamiento forzado, buscando un refugio en contextos de violencia**

El capítulo 5 se ocupa de la caracterización de la problemática del desplazamiento forzado en la ciudad de Medellín y específicamente en las comunas seleccionadas para realizar el trabajo de campo: las comunas 3, 8 y 13. La idea que se anida en este apartado es tener una información precisa sobre la situación en la que viven estos nuevos habitantes de la ciudad, y la atención que reciben por parte del gobierno municipal. Por tanto, como veremos más adelante, en este acápite se hará alusión a la situación de pobreza y violencia que tiene que enfrentar la población desplazada al llegar a la ciudad. Ellos deben disputar con los “pobres históricos” la inclusión en los programas de carácter social, y la opción que les queda es vivir en la zonas marginales de la ciudad, donde además de que se presentan disputas territoriales entre insurgencia, paramilitares, bandas asociadas a los paramilitares y narcotraficantes, deben enfrentarse a la represión del Estado a través de los desalojos. Por último, se hará mención a la particularidad de cada comuna, en cuanto a los temas de políticas social y de conflictividad.

#### **5.1 Medellín: cambios, desigualdades y esperanzas**

La ciudad de Medellín, capital del departamento de Antioquia, cuenta con una distribución político-administrativa del territorio en zonas, comunas y barrios,



cuyos propósitos, según el Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín, son la prestación de servicios del Estado, la representación social y política, la organización comunitaria y el servir de espacio para la identidad y pertenencia. En este modelo de organización del territorio en sus áreas urbana y rural, un conjunto de barrios conforman una comuna y un conjunto de veredas conforman un corregimiento; espacios en los cuales se congrega una población que para el 2007 alcanza los 2.553.012 habitantes, según proyecciones sobre el Censo de Población de 2005.

El área rural del municipio está conformada por cinco corregimientos, mientras que el área urbana se presenta dividida en seis zonas: la Nororiental, donde se encuentran las comunas 1-Popular, 2-Santa Cruz, 3-Manrique, 4-Aranjuez; la zona Noroccidental, con las comunas 5-Castilla, 6-Doce de Octubre y 7-Robledo; la zona Centroriental, conformada por las comunas 8-Villa Hermosa, 9-Buenos Aires, 10-La Candelaria; la zona Centroccidental, con las comunas 11-Laureles-Estadio, 12-La América, 13-San Javier; la zona Suroriental, con la comuna 14-El Poblado; y la zona Sur-Occidental comunas 15-Guayabal y 16-Belén. Estas, a su vez, están integradas por un total de 249 barrios. Véase, en el anexo, el mapa 4. División administrativa de la ciudad de Medellín y sus comunas.

Durante la primera mitad del siglo XX, el proceso de poblamiento de la ciudad presenció la migración de población campesina, que tuvo como incentivo las oportunidades de empleo originadas por el continuo desarrollo industrial propio de esa época, así como la posibilidad de acceso a los servicios básicos. De esta manera, la población de Medellín duplicó su número entre 1938 y 1951, pasando de 168.266 a 358.189 habitantes, situación que desbordó la red de servicios de la ciudad, creando extensos sectores barriales excluidos de los beneficios sociales y económicos, y ocasionando además altos grados de marginalidad y la tugurización de algunas zonas (Villa, 2007).

A partir de la segunda mitad del siglo XX, se sumaron nuevos factores a los procesos de migración campo-ciudad, con respecto a los que caracterizaron la primera época. Los desplazamientos masivos de campesinos hacia las principales ciudades, que desde la década del cincuenta huían de la violencia partidista, y que a mediados de la década del setenta huyen de la violencia armada provocada por fenómenos como el narcotráfico y el conflicto político militar que se ha agudizado en el país, siguen presentándose desde mediados de esta década y hasta 1990, periodo en el que entran en escena actores como las guerrillas y las fuerzas armadas estatales, y que posteriormente implicó la participación de organizaciones paramilitares (Angarita Cañas y otros, 2001).

Para la década del setenta la población de la ciudad asciende a 1.152.000 habitantes; gran parte de los cuales eran inmigrantes rurales que se ubicaron principalmente en las laderas, ampliando los límites urbanos hacia el occidente y el oriente del Valle de Aburrá (Ospina y Zapata, 2004). Medellín, en términos poblacionales, crece a una tasa altísima y acelerada, expandiendo el espacio urbano y dando lugar a reconfiguraciones en cuanto a las maneras de apropiarse el territorio. Se dan también cambios en su vocación económica, pasando de ser una economía industrial a una de servicios y comercio, lo que afecta negativamente la oferta de empleo y los ingresos de gran parte de la población (Nieto, Robledo, Muñoz y Cabrera 2006).

En medio de estos cambios, se realizan una serie de obras de infraestructura de uso público y privado (Metro de Medellín, centros comerciales, ampliación y construcción de avenidas), y se da el acceso al mundo a través de los medios masivos de comunicación y la conexión a internet; sin embargo, no se avanzó en la inclusión de la población de la ciudad a los derechos de ciudadanía social y al derecho a la ciudad, dejando serias situaciones de injusticia social, pobreza y violencia que perviven aún hoy en día (Nieto, Robledo, Muñoz y Cabrera, 2006).

Durante este proceso de crecimiento de la ciudad, comenzaron a tomar forma en Medellín nuevas expresiones de delincuencia urbana, en un contexto donde se asistió al deterioro progresivo de los equipamientos urbanos de consumo colectivo y del espacio público, tanto en su aspecto estético, como en el aspecto vital de la convivencia (Villa, 2004). De esta manera, el tejido social, los lazos de solidaridad y las expectativas de una vida en común se han visto progresivamente erosionados, trastocando los espacios tradicionales de sociabilidad y vida individual, como la familia, la escuela y el barrio. Igualmente la organización social ha visto interrumpido su proceso de construcción y articulación de luchas sindicales, juveniles y culturales (Nieto, Robledo, Muñoz y Cabrera, 2006).

## **5.2 Medellín: violencia y urbanización del conflicto**

Las décadas más recientes han dejado para la ciudad de Medellín un panorama de conflictividad y violencia urbanas de carácter complejo. Las dinámicas de entrada y salida de los actores armados al espacio urbano, en un proceso sistemático de expansión de su rango de acción hacia las principales ciudades, se encuentra en Medellín con estructuras delincuenciales organizadas que se superponen y dan otros matices a las tendencias del conflicto armado nacional en el nivel local. Tales estructuras tienen sus orígenes en el proceso de crecimiento no planificado de la ciudad, que sumado al deterioro progresivo de los equipamientos urbanos de consumo colectivo y de los lazos de vecindad, han provocado durante los treinta años más recientes, diversas expresiones de violencia urbana, en un panorama de conflictividad que se ha transformado en la medida que irrumpen nuevos actores armados, sociales, económicos y culturales, con la pretensión de incidir en el curso de los acontecimientos.

La competencia por el control político-territorial de los barrios ha configurado un permanente conflicto armado en Medellín, caracterizado por momentos diferenciados según se den las dinámicas de entrada y salida de un actor

armado, que implican en un primer momento la expulsión del actor que estaba instalado, un segundo momento de instalación, legitimación, monopolio y degradación del actor que entró, y por último su expulsión por un grupo nuevo y la instalación de este. Esta dinámica en la criminalidad urbana es la que se presenta desde la década del ochenta, con la entrada en escena del narcotráfico como elemento determinante del crecimiento de la delincuencia en la ciudad.

Las bandas delincuenciales surgidas entre las décadas del setenta y el ochenta logran progresivamente mayores niveles de organización, y cambian su accionar de la simple delincuencia común a la realización de actividades de sicariato al servicio de organizaciones conocidas como oficinas *del narcotráfico*, las cuales tomaron monopolio de las bandas reclutando además atracadores y secuestradores de barrio. Estas oficinas, y por tanto las bandas, estuvieron durante gran parte de la década del ochenta bajo el mando del Cartel de Medellín y su accionar se caracterizó por actividades asociadas a la delincuencia común, al robo de carros y al secuestro, principalmente (Jaramillo, 1998). En este periodo se da una alta proliferación de bandas, grupos de sicarios y formas variadas del crimen organizado en la ciudad.

Para finales de esa década y principios de la del noventa, tiene lugar una fase de transición, en la cual irrumpen las diferentes expresiones de milicias populares, provenientes en un primer momento de una disidencia del ELN, de la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar, una disidencia del EPL y posteriormente de las FARC. Estas surgen con una doble mentalidad: hacia adentro, expandir su accionar a la ciudad, como la posibilidad de construir movimientos políticos amplios; y hacia afuera, se conciben como respuesta o posibilidad de solución a los problemas de violencia e inseguridad causados por el sicariato (Jaramillo, 1998). La actividad insurgente se complementaba entonces con la operación de los frentes regionales Jacobo Arenas de las FARC y Luis Fernando Giraldo del ELN, los cuales cumplían labores de apoyo logístico a los frentes rurales circundantes, en actividades como robo de vehículos,

extorsión, identificación de posibles secuestrados, remesa de medicamentos, acciones militares y actividades de retaguardia; y en menor medida, reclutamiento de combatientes.

Este fenómeno de urbanización del conflicto se vio facilitado por condiciones propias de la ciudad, tales como la inexistencia de un sistema eficiente de limitación de la criminalidad violenta en las zonas periféricas, cuya consecuencia ha sido la existencia de un tejido social basado en la ilegalidad, que hace permeable la región al accionar de los grupos armados ilegales; factor que sumado a la estrategia expansiva de estos, determinó el éxito de la urbanización de la guerra en Medellín. Al respecto, Jorge Giraldo describe el accionar de los bloques Metro de las AUC, y Carlos Alirio Buitrago y Bernardo López del ELN, como una estrategia propia de la guerra de guerrillas, mediante el acercamiento de grupos rurales a la periferia de la ciudad; la estrategia de las FARC es descrita como de ocupación, mediante el desplazamiento de unidades de guerrilla campesina a las zonas nororiental y centroccidental de la ciudad; y la del Bloque Cacique Nutibara de las AUC como una de transformación y articulación de estructuras netamente urbanas (como la banda de La Terraza, por ejemplo) (Giraldo Ramírez, 2008).

A comienzos de la década del noventa, se da en Medellín una serie de procesos de reinserción de las múltiples expresiones milicianas, relegando la insurgencia a expresiones territoriales muy localizadas hacia la periferia urbana, en sectores caracterizados por estar cerca de asentamientos de desplazados y barrios de extrema pobreza. A finales de esta década, y aprovechando este relegamiento, entra a la ciudad el Bloque Metro de las AUC, y comienza una estrategia de dominio territorial sobre las milicias y células de la guerrilla que aún persistían, y sobre las bandas existentes en la ciudad, en una intervención que además de caracterizarse por ser contrainsurgente, se configuraba en una acción preventiva que garantizara la hegemonía paramilitar en áreas de la ciudad

afectadas por el accionar de los grupos armados mencionados (Noreña y Riaza, 2007).

Al proceso de extensión de la guerra hacia la ciudad, se suma la entrada en escena para el año 2000 del Bloque Cacique Nutibara de las AUC, con presencia en la zona nororiental y en la noroccidental, cuyo accionar siguió desde el comienzo un modelo de dominio territorial basado en el control de microterritorios por parte de actores armados de carácter local, quienes ejercen labores militares, como el monopolio en el uso de la fuerza, la tributación (cobro de “vacunas”), e incluso, la administración de justicia. En un momento posterior, los actores armados se presentaron como competidores por el control político territorial a un nivel más amplio, con la intención de controlar el poder local de toda la ciudad, como es el caso de las AUC.

Se presenta así una forma de urbanización del conflicto que, más que señalar la expansión de la guerra hacia el escenario de la ciudad, significa la progresiva centralidad ganada por el conflicto armado nacional, que se sirvió de las múltiples y fragmentadas redes de delincuencia y criminalidad urbanas para imponerse en un contexto que tiene de trasfondo una serie de inequidades sociales, económicas, políticas y culturales, que le sirven de combustible y legitimidad. Este es el escenario en el que la guerra se despliega y toma cuerpo permitiendo a los diferentes actores la pretensión de imponer órdenes alternos al orden legal vigente; imponer patrones de comportamiento individuales y colectivos; instituir imaginarios, identidades y diferencias en la ciudad; delimitar zonas de inclusión y de exclusión; y provocar desplazamientos poblacionales intraurbanos (Nieto, Robledo, Muñoz y Cabrera, 2006).

### **5.2.1 El proyecto paramilitar y el reposicionamiento de la insurgencia en la ciudad**

La dinámica de la guerra en Medellín ha sufrido importantes cambios en sus procesos y lógicas. La irrupción del proyecto paramilitar, un proyecto político, social, cultural y militar, hegemónico y autónomo, que se valió en un primer momento de terceros (banda La Terraza) para su presencia en la ciudad, toma nueva forma durante la segunda mitad de la década del noventa, donde se construye una estructura militar propia para este territorio, el Bloque Metro, que pertenece inicialmente a las AUC y pasa posteriormente a adscribirse a las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá (ACCU) lideradas por Carlos Castaño. Así mismo, en algunos sectores de la ciudad, los grupos paramilitares operan en coordinación con unidades de las Autodefensas Campesinas del Magdalena Medio (ACMM).

Estas estructuras armadas, además de su accionar militar, realizan en la ciudad otras actividades suscritas en labores sociales y políticas, adscribiendo un nuevo elemento al modelo de control social mediante la fuerza de ocupación, empleado inicialmente. La cooptación de las antiguas bandas delincuenciales, que sufrieron una reconversión paramilitar, solo logró subsumirlas, pero sin una reducción significativa de la delincuencia en la ciudad, debido a las múltiples lógicas desarrolladas por el paramilitarismo, donde además de la cooptación, se presentó una serie de formas híbridas y de cooperación estratégica con las organizaciones delincuenciales de la ciudad. A este respecto, la prensa local informa que las estadísticas de la Policía Metropolitana indicaban que las bajas en las tasas de delincuencia de la ciudad no son significativas, como tampoco lo es la reducción en el número de grupos delincuenciales de la ciudad, que para 2002 contaban con alrededor de 9.000 personas en sus filas (*El Colombiano*, 2002b, 12<sup>a</sup>).

El proyecto paramilitar, en ese modelo mixto de accionar con los grupos delincuenciales de la ciudad, comienza el despliegue de su proyecto político, social y cultural en la primera década del siglo XXI, en una nueva fase de desarrollo en las ciudades siguiendo el modelo de control implementado en

Barrancabermeja (región del Magdalena Medio, al noreste del país), y que en Medellín tuvo expresión en el copamiento progresivo de múltiples organizaciones sociales existentes y en la creación de una serie de organizaciones nuevas y Ong que, apoyadas militarmente por el Bloque Metro, gestionaban recursos de fuentes de financiación de carácter público y estatal, como el Plan Colombia o los pactos de convivencia con la Administración Municipal. Estas acciones se tradujeron en el empoderamiento comunitario de grupos armados que suplantaron el liderazgo social no armado, el cual fue obligando al plegamiento, la huida o la muerte.

Este fortalecimiento de la estructura paramilitar, a inicios de la década de 2000, dio lugar al reposicionamiento de la insurgencia en la ciudad, en un reforzamiento de las expresiones territoriales ligadas a las guerrillas de las FARC y el ELN, y a la cooptación, por su parte, de expresiones de guerrilla urbana como los CAP (Comandos Armados Populares) en la zona centroccidental de la ciudad. Con este reposicionamiento la situación cambia y las acciones militares en respuesta a la ofensiva de las Autodefensas que tiene lugar principalmente en las zonas centroriental y la parte superior de las nororiental y noroccidental, ocasionan cruentos enfrentamientos militares entre las estructuras ligadas al Bloque Metro y la insurgencia.

Los grupos insurgentes replantean así su visión de la ciudad, que deja de ser un sitio de almacenamiento de provisiones y apoyo logístico para ser un escenario más de posicionamiento territorial, dándose la movilización de un gran número de hombres de las zonas rurales a estas áreas de la ciudad, lo que explica la utilización de armamento pesado y de largo alcance en los enfrentamientos urbanos. Allí se despliega un modelo de control social y dominio político, económico y cultural, traducido en cooptación, intimidación y destrucción de organizaciones sociales, así como la implementación de prácticas regulatorias sobre los jóvenes en sus relaciones afectivas y preferencias estéticas con respecto al vestuario, lo que ocasiona recelo por parte de la población civil.



La consolidación y expansión del proyecto paramilitar altera las dinámicas bélicas bajo el control de las guerrillas, escenificando la guerra por las territorialidades sobre el cuerpo de la población civil, produciendo lealtades alimentadas por el miedo y el deseo de seguridad, pero no legitimidades hacia estos dos proyectos militares. La respuesta de las sucesivas administraciones municipales a las manifestaciones de intensa delincuencia y criminalidad producto de la debilidad del Estado, ha correspondido con cesiones de la propia territorialidad urbana a los grupos armados, la cual se fragmenta en micropoderes alternos, políticos o no, que suplantán y desplazan al poder institucional, haciéndolo ineficaz en amplias zonas del territorio urbano.

### **5.2.2 Desmovilización paramilitar en Medellín y los “nuevos” escenarios de micropoderes. Una confrontación por el control y el poder en la ciudad**

A partir del año 2002 comienza un proceso de desarme, desmovilización y reinserción de las estructuras paramilitares como resultado de las reuniones llevadas a cabo en Santa Fe de Ralito<sup>39</sup> entre el Alto Comisionado para la Paz de ese momento, los miembros de la Comisión Exploratoria creada para el efecto, los delegados de la Iglesia Católica y los representantes de las AUC. A partir de este momento comienza un proceso de desmovilización que parte el 25 de noviembre de 2003 con el Bloque Cacique Nutibara en la ciudad de Medellín. Con este nuevo proceso de negociación con uno de los principales actores armados de la ciudad, se creía que la paz y la tranquilidad por fin harían eco, luego de más de tres décadas de conflicto y violencia armada.

Contrario a lo que se pensaba, persisten en la ciudad el dominio paramilitar y los actos de violencia y hostigamiento a quienes se oponen a este proyecto. Tras la desmovilización del Bloque Cacique Nutubara en la ciudad, se dio paso a una estructura unificada de jerarquía estándar o piramidal en cuya cabeza se ubicó

---

<sup>39</sup> Santa Fe de Ralito fue el sitio donde se realizaron los encuentros entre los paramilitares y los negociadores del gobierno. El territorio está localizado en el departamento de Bolívar, al norte del país.

Diego Fernando Murillo Bejarano, alias “Don Berna”, y una serie de subordinados quienes cumplían con roles claramente definidos. Bajo el mando de Don Berna, y mediante complejos procesos de aniquilación, negociación, absorción y dominación, se cohesionaron decenas de bandas delincuenciales y una gran cantidad de organizaciones sociales, que le dieron a la unificación una dimensión de carácter ilegal y otra de carácter legal, esta última reforzada por la defensa pública que en su momento hizo parte del gobierno local del proceso de reinserción, en un ambiente en el que la exigencia de denuncias concretas ante críticas realizadas sobre las actividades de los reinsertados, se veía sin respuestas ante el clima de inseguridad reinante en las comunas.

En el 2004, el dominio paramilitar persiste en varias comunas de la ciudad, así como los actos violentos para lograr el control en las actividades cotidianas de las comunas y legitimar su influencia en las Juntas de Acción Comunal.<sup>40</sup> Entre los actos de violencia registrados por este organismo para 2003 y la primera mitad de 2004, se indicaron desapariciones forzadas, descubrimiento de fosas comunes, denuncias sobre la colaboración entre paramilitares y fuerza pública, y una serie de asesinatos focalizados en los que se utilizaron armas blancas para asociarlos con la delincuencia común. Cabe anotar que para los años 2002 a 2007, se reportaron caídas importantes en el número de homicidios perpetrados en la ciudad, que son relacionadas con el cese al fuego declarado por las AUC y la Operación Orión.<sup>41</sup> Se afirma además la relación directa entre desmovilización y disminución de homicidios hasta en un 55%, en aquellas comunas con mayor proporción de desmovilizados (Palou y Llorente, 2009). Sin

---

<sup>40</sup> Las Juntas de Acción Comunal son organizaciones cívicas sin ánimo de lucro del orden local-barrial. Según la Ley 743 de 2002, son una “expresión social organizada, autónoma y solidaria de la sociedad civil, cuyo propósito es promover un desarrollo integral sostenible y sustentable construido a partir del ejercicio de la democracia participativa en la gestión del desarrollo de la comunidad”.

<sup>41</sup> Operación conjunta de las fuerzas del Estado donde participaron, junto a la Policía y el Ejército, la Fuerza Aérea, el DAS y la Fiscalía, desarrollada intensamente entre el 16 y el 18 de octubre de 2002 en los barrios 20 de julio, las Independencias, Belencito, El Corazón, Nuevos Conquistadores y El Salado, de la Comuna 13, y que consistió en la recuperación de los territorios, que aún estaban en poder de milicias guerrilleras de las FARC, ELN y los CAP.

embargo, tales disminuciones parecen relacionarse con cambios en el accionar de los grupos paramilitares en la ciudad, como la intimidación, la amenaza, la desaparición forzada, los asesinatos selectivos y el desplazamiento forzado, principalmente (Alzate Zuluaga, 2009).

A partir del año 2007 comienzan a darse una serie de hechos que fragmentaron la unificación de la estructura paramilitar en la ciudad, situación que alteró la calma relativa que se vivía desde 2004. Entre ellos se cuenta el traslado de alias Don Berna desde la cárcel de Itagüí a una de máxima seguridad en el departamento de Boyacá, y el hecho de que los relevos del poder en la ciudad no fueron capaces de mantener el sometimiento de las bandas que se conformaron alrededor del proyecto paramilitar, las cuales regresaron a sus orígenes y a sus características territoriales, gregarias y dependientes de sus propias fuerzas.

Otro hecho importante es la aparición de nuevos actores armados con claras pretensiones de disputar el territorio y el poder ilegal (Restrepo, 2009), entre los que se cuentan grupos con orígenes en el paramilitarismo que querían someter a la Oficina de Envigado,<sup>42</sup> sus enfrentamientos generan un incremento en los homicidios de 2007 en relación con los ocurridos en 2006; así mismo se da la entrada a Medellín de grupos pertenecientes a las Autodefensas Gaitanistas de Colombia, lideradas por Daniel Rendón Herrera, alias “don Mario”, que combinaron la violencia, la amenaza y el dinero como medios para ganar apoyos en comunas estratégicas de la ciudad, en asocio con poderosas bandas delincuenciales allí asentadas. Estos hechos dieron comienzo a una escalada de violencia en la ciudad que no ha parado hasta la fecha.

La pérdida de la estructura jerárquica estándar y la llegada de estos nuevos actores, ha dado lugar a una atomización del conflicto, con características muy similares a las vividas durante las décadas del ochenta y el noventa, antes de la

---

<sup>42</sup> Esta es una organización delincriminal asociada al narcotráfico y al sicariato.

unificación, pues se presentan de nuevo la conformación de “fronteras invisibles” demarcadas por las bandas delincuenciales al interior de los barrios, enfrentamientos armados en las calles a plena luz del día y con la utilización de armamento de gran calibre y explosivos, así como la declaración de constantes toques de queda en diversas zonas, uno de los elementos de control de la vida cotidiana de los pobladores usados por los grupos ilegales.

En este contexto, la disputa entre legal e ilegal toma forma en los esfuerzos de las estructuras criminales por integrarse en las redes de apoyo de las organizaciones comunitarias, con el fin de penetrarlas e impulsar desde su interior la creación de cooperativas para el trabajo productivo cuyo propósito se suscribe, por un lado, en la necesidad de legalizar los recursos provenientes de las actividades ilegales del narcotráfico, y la extorsión a comerciantes y transportadores; y por otro, en una estrategia para cooptar la base social, obligándola luego a aportar información sobre los posibles rivales y enemigos ideológicos, así como a la aportación de votos en los comicios electorales más próximos. Este proceso deja a la ciudad en una situación difícil, en tanto se experimenta una transición desde el modelo paramilitar hacia la configuración de una criminalidad con capacidad de operar desde los aprendizajes adquiridos de ese modelo, apelando a sus esquemas armados para ejercer el control social, territorial y de mercados ilegales.

### **5.3 Caracterización de la Comuna 3**

La comuna 3-Manrique,<sup>43</sup> se encuentra ubicada en la zona Nororiental de la ciudad de Medellín y está conformada por los barrios Campo Valdés N.º 2, El Pomar, Manrique Central N.º 2, Manrique Oriental, La Salle, Versalles N.º 1, Versalles N.º 2, Las Granjas, La Cruz, Santa Inés, Oriente, El Raizal, María Cano-Carambolas, San José de la Cima N.º 1 y San José de la Cima N.º 2. De estos barrios, solo los cuatro primeros están ubicados en zonas urbanizables; los

---

<sup>43</sup> Sus límites geográficos son: al norte con la Comuna 1 Popular, al oriente con área rural del corregimiento de Santa Elena, al sur con la Comuna 8 Villahermosa y al occidente con la Comuna 4 Aranjuez.

otros 11 ocupan áreas consideradas en el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) (art. 120 y 121) como de alto riesgo no recuperable, calificadas como no aptas para la localización de asentamientos humanos. Por esta razón se prohíbe la construcción de obras de infraestructura vial o de servicios públicos, para evitar que se presenten nuevos asentamientos de vivienda en estos sectores. Con el mismo fin, está prohibida la legalización y titulación de predios, el otorgamiento de licencias de construcción y el mejoramiento y prestación de los servicios públicos domiciliarios, situación que genera importantes consecuencias en la calidad de vida de sus habitantes, quienes para 2007 superan las 178 mil personas.<sup>44</sup> Véase, en el anexo, el mapa 5. Comuna 3.

El proceso de poblamiento de esta comuna se inicia alrededor de 1932, con la



construcción de urbanizaciones “piratas”, que se desarrollaron con una importante característica: la tipificación de los lotes previendo secciones viales y la orientación de calles y carreras, permitiendo el amarre de parte importante

---

<sup>44</sup> En este territorio, la Encuesta de Calidad de Vida (ECV) para 2007, reporta una población de 178 mil habitantes; sin embargo el dato no es exacto, ya que la base de datos de la ECV solo reporta información sobre viviendas que cuenten con instalaciones de energía de las Empresas Públicas de Medellín, dejando por fuera del conteo a la población que habita en asentamientos subnormales, que no cuentan con este tipo de equipamientos.

de la comuna a la malla urbana de la ciudad. Con esta dinámica se construyeron los barrios El Majal, hoy la Mansión; Pérez Triana, hoy Manrique Central N.º 1 y 2, Campo Valdés N.º 1 y 2, Aranjuez y Berlín. Hacia 1940, el desarrollo de urbanizaciones ilegales aumenta y posteriormente da lugar a asentamientos espontáneos. En la fotografía se puede ver una panorámica de la comuna.

Entre los principales factores que explican el crecimiento y desarrollo urbano del sector, está el gran número de inmigrantes rurales atraídos por el auge industrial de la ciudad en 1930 y la recesión de la minería en la misma época. Asimismo, es un factor importante la migración generada por la violencia partidista que se desencadenó en el campo colombiano por motivo del Bogotazo en 1948 (MEJÍA PELÁEZ, 1991). Esta dinámica de crecimiento de la comuna, amarrada a la malla urbana de la ciudad, se mantiene hasta 1985, año en que se alcanza un 65% del desarrollo del sector, y en que comienzan nuevos desarrollos habitacionales de carácter aislado, que fueron ocupando áreas vacantes en los barrios ya existentes, generando ocupación de la franja periférica de la ciudad.

Estos movimientos migratorios siguen presentándose hasta hoy y, para muchos de los casos, sus causas están asociadas al conflicto armado interno del país, que obliga a un alto número de personas a desplazarse de sus lugares de origen; ellos encuentran en las laderas de los barrios de la ciudad espacios en los cuales establecerse, aun cuando estos no brinden las condiciones necesarias para una vida digna. La ECV de 2007 reporta un total de 39.378 personas que llegaron desde otros municipios a asentarse en la comuna 3 de la ciudad de Medellín, de las cuales 23.707 reportaron a la Encuesta las causas a las que se debió su migración, entre las que sobresale el orden público, señalado por el 15% de la población migrante (3.598 personas).

### **Tabla 3**

## Razones de migración a la comuna 3

Causas por las cuales se vino a vivir a Medellín	Hombres	Mujeres	Total	%
Orden Público	1.650	1.948	3.598	15,18
Estudio	610	837	1.447	6,11
Búsqueda de trabajo	6.102	5.356	11.458	48,33
Venta de Tierra	97	38	135	0,57
Razones familiares	2.045	3.245	5.290	22,32
Fenómeno natural	38	38	75	0,32
Motivos laborales	641	547	1.188	5,01
Razones de salud	277	239	515	2,17
Traslado del hogar	3.711	6.750	10.461	44,13
Otra causa	382	604	986	4,16
No sabe, no responde	1.494	2.730	4.224	17,82
<b>Total</b>	<b>11.459</b>	<b>12.248</b>	<b>23.707</b>	<b>100,00</b>

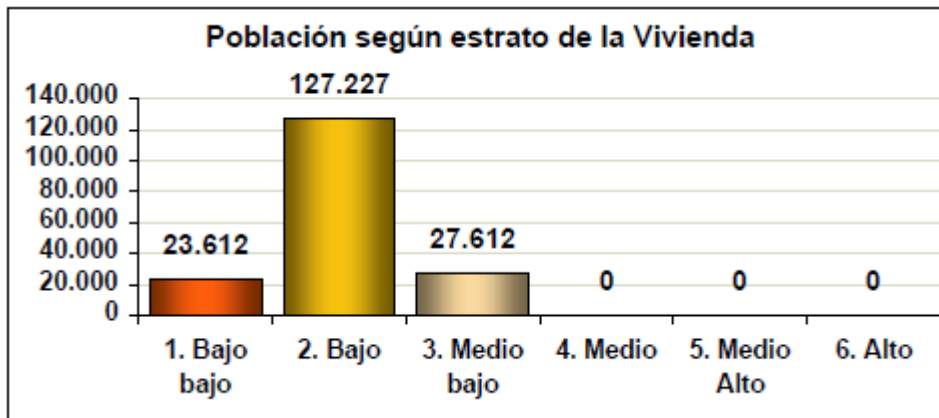
Fuente: Encuesta de Calidad de Vida, Medellín, 2007.

Las afectaciones a la calidad de vida de los habitantes de esta comuna, debidas, por un lado a la forma como se dio el asentamiento humano desde sus orígenes y que se mantiene hasta hoy; y por otro, a las condiciones propias del territorio, se ven reflejadas en aspectos como el estrato socioeconómico de las viviendas, el hacinamiento y el material de construcción utilizado. La ECV para el 2007 informa de un 13% de la población de la comuna 3 ubicada en el estrato socioeconómico bajo-bajo (nivel 1), un 71% en el estrato bajo (nivel 2) y el resto de la población de la comuna, solo un 16% del total estaba ubicado en el estrato medio (nivel 3)<sup>45</sup> (Alcaldía de Medellín, 2007a). Así mismo, sobre la densidad poblacional informa que el índice de espacio público por habitante es de solo un 0,81m<sup>2</sup>; muy por debajo del índice total de la ciudad, que para ese año alcanza los 3,5m<sup>2</sup> por habitante.

### Gráfico 1

Estratos de la comuna 3

<sup>45</sup> La estratificación socioeconómica es la clasificación de las viviendas según factores como el grado de riqueza y nivel de vida, la dotación de servicios públicos domiciliarios de las viviendas, sus condiciones físicas, la ubicación (urbana o rural), el estado de las vías, entre otros (ECV 2007).

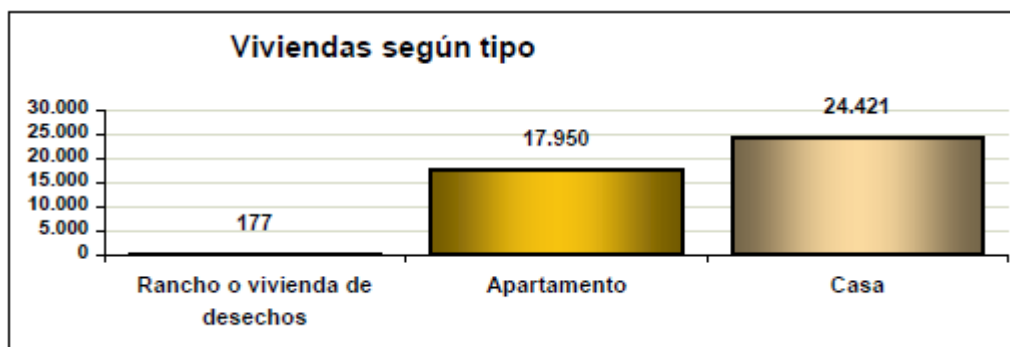


Fuente: Encuesta de Calidad de Vida, Medellín, 2007.

Con respecto al tipo de viviendas, para el 2007 la ECV reporta 177 viviendas construidas con materiales no convencionales, como madera burda, bareque, zinc o cartón. Si bien el mayor número de viviendas de la comuna son aptas para habitación, el número de familias que viven en condiciones precarias (177 viviendas de desechos) es significativo.

## Gráfico 2

Tipos de vivienda en la comuna 3



Fuente: Encuesta de Calidad de Vida, Medellín, 2007.

Además de estos factores, de importante incidencia en la calidad de vida de las personas, las múltiples y cíclicas manifestaciones del conflicto armado urbano que ha vivido la ciudad, han afectado de manera directa a la población de esta comuna. El conflicto armado que surge en la década del ochenta con las bandas al servicio del narcotráfico, se fue intensificando con la aparición de las milicias populares del ELN y Valle de Aburrá a principios de 1990, y con el accionar de grupos paramilitares a mediados y finales de esa década. La presencia



permanente de actores armados en esta zona de la ciudad y su accionar violento en aras de ejercer el control territorial, han mantenido en incremento fenómenos como la victimización de la población civil y la instauración de fronteras invisibles al interior de los barrios, impidiendo la libre circulación por el territorio. Así mismo, han sido constantes las violaciones a los derechos humanos y las infracciones al Derecho Internacional Humanitario.

### 5.3.1 Aspectos sociodemográficos

La población de la comuna 3 está conformada en un 46% por hombres y un 54% por mujeres; casi la mitad de la población (48%) de la comuna tiene entre 15 y 44 años de edad, lo que deja ver que un alto número de la población son jóvenes y adultos-jóvenes.

**Tabla 4**

Grupos de edades en la comuna 3

Grupo de Edad	Hombres	Mujeres	Total	%
<1 Año	1.640	1.456	3.096	2
1-4	4.980	4.714	9.694	5
5-14	15.054	16.505	31.559	18
15-44	41.231	44.930	86.161	48
45-59	10.406	17.083	27.489	15
60 y Más	8.770	11.683	20.453	11
<b>Total</b>	<b>82.080</b>	<b>96.371</b>	<b>178.451</b>	<b>100</b>

*Fuente:* elaboración propia según datos de la ECV 2007

La Tasa Global de Participación (TGP)<sup>46</sup> de la población económicamente activa de la comuna 3 equivale al 47% de los habitantes, aproximadamente 39.569 personas de las 81.249 personas mayores de doce años encuestadas por la ECV, las cuales están en edad de trabajar, se encuentran ocupadas en actividades económicas o están buscando empleo.

<sup>46</sup> Entiéndase la Tasa Global de Participación (TPG) como la relación porcentual entre el número de personas que componen la fuerza de trabajo o población económicamente activa (PEA) y el número de personas que integran la población en edad de trabajar (PET), que para Colombia son todas aquellas personas mayores de 12 años en las áreas urbanas y 10 años en las rurales.

La Tasa de Ocupación (TO)<sup>47</sup> es del 42% de los habitantes; y la Tasa de Desempleo (TD) equivale al 10% de la población en edad de trabajar, que no tienen empleo y están buscando o están dispuestas a trabajar, lo que significa para la ECV, 59.158 personas están ocupadas y 4.610 desempleadas o buscando trabajo. En este punto es importante contrastar con los datos ofrecidos por el SISBEN (diciembre 2007), que registra para ese periodo 39.862 personas trabajando y 7.275 buscando trabajo.

Con respecto a la actividad económica (ECV, 2007), el 40,73% de la población se encuentra trabajando, mientras que el 24,03% se dedica a oficios del hogar y el 18,89% estudia. Cabe aclarar que el 11,46% del total de la población encuestada en la comuna 3 es mayor de 60 años, y el porcentaje de personas con pensión o jubilación es muy bajo, registrando solamente el 4,35% de esta población, lo cual deja abierta la pregunta acerca del medio de sustento de este importante grupo poblacional.

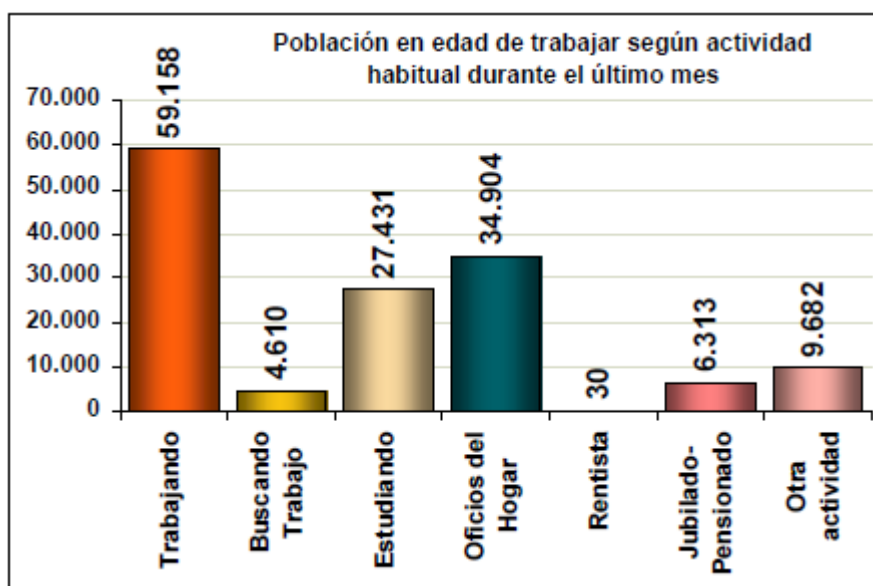
En cuanto a la posición ocupacional de los habitantes de la comuna 3, la ECV informa que 36.433 personas (59%), están ocupados como empleados u obreros particulares; mientras que el 24% de las personas económicamente activas (14.622) se dedican a actividades “por cuenta propia”, es decir, actividades que en su mayoría están representadas en el sector informal de la economía y se caracterizan por condiciones de trabajo precarias y por no estar afiliados al Sistema de Seguridad Social. El resto de la población ocupada se dedica a actividades poco representativas, como son empleados(as) domésticos(as) y empleados del gobierno, con una participación del 3,04% y 6,90% respectivamente, según la ECV 2007.

### Gráfico 3

---

<sup>47</sup> La Tasa de Ocupación (TO) es la relación porcentual entre la población ocupada (PO) y la población en edad de trabajar (PET).

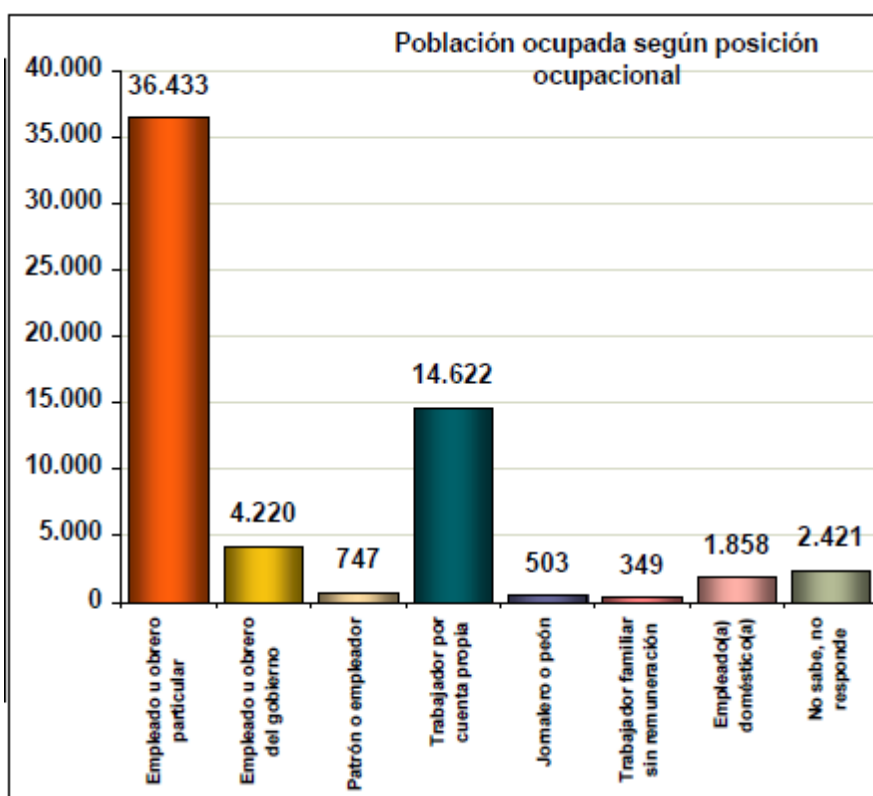
## Población en edad de trabajar en la comuna 3 y actividad habitual



Fuente: Encuesta de Calidad de Vida, Medellín, 2007.

### Gráfico 4

## Población ocupada en la comuna 3 y tipo de ocupación



Fuente: Encuesta de Calidad de Vida, Medellín, 2007.

El nivel de ingresos de los habitantes de la comuna 3 está identificado en la ECV 2007 con un ingreso mensual en promedio que supera en muy poco un salario

mínimo mensual legal vigente.<sup>48</sup> Asimismo, el número de personas en la comuna que informó haber percibido un ingreso por trabajo es solo de 15.939 (un 26% del total de la comuna), mientras que de la población económicamente activa, un gran número no trabaja (84.096) (ECV, 2007).

**Tabla 4**

Ingresos de los habitantes de la comuna 3

sexo	Personas con ingresos por trabajo	Ingreso promedio mensual
Hombres	9.303	575.508
Mujeres	6.636	459.874
<b>Total personas con ingresos por trabajo</b>	<b>15.939</b>	<b>527.364</b>

*Fuente:* Encuesta de Calidad de Vida, Medellín, 2007.

Es importante anotar que si cruzamos la información aportada por la ECV en cuanto a percepción de ingresos con respecto a la jefatura del hogar, se tiene que solo el 37% de los jefes de hogar, hombres y mujeres, perciben ingresos por trabajo. Revisando en la ECV se encuentra que una parte de la población subsiste mediante la tenencia de negocio propio en la vivienda; sin embargo, para la comuna 3 solo el 5% de las viviendas cuentan con esta fuente de ingresos (2.349 hogares) (ECV, 2007). Esta situación obliga a la pregunta acerca del medio de subsistencia de los demás hogares, y da cuenta de las difíciles condiciones económicas que soporta la población de este sector de la ciudad.

**Tabla 5**

Percepción de ingresos-jefatura de hogar en la comuna 3

<sup>48</sup> Para el 2007, el SMMLV era de \$433.700. En: <http://www.minproteccionsocial.gov.co/vbecontent/library/documents/DocNewsNo15584DocumentNo11539.PDF>

Sexo	Jefatura de hogar	Perciben ingresos por trabajo	Jefes de hogar que no perciben ingresos	Porcentaje jefes de hogar que perciben ingresos por trabajo
Hombre	26.610	9.303	17.307	35%
Mujer	15.960	6.636	9.324	42%
Total	42.570	15.939	26.631	37%

*Fuente:* elaboración propia según datos de la Encuesta de Calidad de Vida, Medellín, 2007.

Con respecto a la tenencia de negocio en la vivienda, este tipo de actividad económica es llevada a cabo principalmente por mujeres, lo que les permite realizar simultáneamente el trabajo doméstico y el trabajo productivo, contribuyendo así al sustento de la familia. El tipo de actividad económica que prevalece en las viviendas de la comuna 3 es el comercio<sup>49</sup> (1.369 hogares), seguido por actividades relacionadas con el sector servicios (573 hogares) e industria (408 hogares).

### 5.3.2 Asentamientos de la población desplazada

La comuna 3 ha recibido en las dos décadas más recientes gran cantidad de personas desplazadas por causa del conflicto armado en el departamento de Antioquia y en otras regiones del país, así como de desplazamientos de personas al interior de la ciudad debido a las situaciones de violencia y conflicto ya señaladas. Entre las causas de la migración hacia la ciudad y la comuna que reporta la ECV y que señalamos en párrafos precedentes, el orden público parece ser de poca incidencia, con solo un 15% (3.598 personas) de participación en las causas de migración. Sin embargo, se debe advertir que la encuesta en

---

<sup>49</sup> El tipo de negocio con mayor representación en las viviendas de la comuna 3 se relaciona con el comercio al por menor no especializado de diversos productos, con un registro de 761 viviendas; seguido por la venta de preparación de productos textiles y confecciones, con 346; por último, negocios relacionados con comercio al por menor de equipos y artículos de uso doméstico, diferentes de electrodomésticos, con 272 viviendas (Observatorio de Desplazamiento Forzado del Instituto de Estudios Políticos Universidad de Antioquia, 2006 )

este punto permitió señalar varias de las opciones presentadas,<sup>50</sup> de manera que el orden público puede estar asociado con cualquiera de las demás causas. De esta manera, en un contexto de conflicto armado como el que padece Colombia, factores como el traslado del hogar (10.461 personas) y venta de tierras (135 personas) se pueden dar como consecuencia de las amenazas o presiones de grupos armados, o como medida de seguridad al huir del conflicto saliendo del territorio.

En este sentido, aun cuando la población migrante señale otras causas diferentes al orden público, los periodos de desplazamiento hacia la ciudad coinciden con eventos de violencia en las subregiones de Antioquia y en otros departamentos del país de donde proviene gran parte de la población asentada en estos barrios (Naranjo, 2009). A este respecto, la ECV informa acerca de las causas de migración hacia la comuna asociadas al orden público, donde se destaca la alta incidencia de las presiones de los grupos armados, seguido por las amenazas de la delincuencia común.

**Tabla 6**

Causas de migración a la comuna 3 asociadas al orden público

Población desplazada por orden público		Tipo de causa de orden público por las cuales se vino a vivir a Medellín				
Total	%	Extorsión	Secuestro	Presiones de grupos armados	Amenazas de delincuencia común	No sabe, no responde
3.598	8,52	0	0	2.079	1.117	401

Fuente: Encuesta de Calidad de Vida, Medellín, 2007.

<sup>50</sup> En la pregunta acerca de las causas de migración hacia la ciudad y hacia la comuna, la suma de personas que señalan las diversas causas es de 39.337. De esta manera, si la población entrevistada en este aspecto fue solo 23.707 personas, se deduce que la encuesta permitió señalar más de una opción. Así mismo, aunque no se tenga el dato exacto de asociación de causas, se puede afirmar que lo hay.

Según datos del SISBEN, los principales lugares de donde provienen los desplazados ubicados en la comuna 3 son la zona de Urabá, las subregiones del Oriente y el Occidente antioqueños, y en menor medida población proveniente del Suroeste, el Norte, el Nordeste, el Bajo Cauca, el Magdalena Medio y el Área Metropolitana, y de barrios como Granizal, Popular, Carambolas y Villa Liliam; con respecto a otros departamentos, el Chocó, Cesar, Caldas, Córdoba, Valle del Cauca, Caquetá y Tolima son también expulsos de población desplazada que se asienta en esta comuna.

Uno de los primeros asentamientos de población desplazada en el sector, e incluso en la ciudad, es El Oasis, ubicado entre los barrios El Jardín, San Blas y San José la Cima 2, y que se configura en 1993 con familias procedentes de Urabá. Para 1994 llegan al sector nuevas familias procedentes del Nordeste y el Occidente antioqueño y otros venidos del departamento de Córdoba. El barrio La Cruz inicia su conformación en 1993 como asentamiento de población desplazada, con familias provenientes de Urabá y Chocó. En este barrio para 1997 se conforma el asentamiento Loma de la Cruz, donde se ubicaron, a partir de 1996, familias provenientes de varias subregiones de Antioquia.

También en 1993 comienzan a llegar familias desplazadas del Urabá hacia otro sector de la comuna, que para 1995 se conforma como asentamiento, y que recibe el nombre de San José de Bello Oriente. En el barrio Carambolas se encuentra el asentamiento Don Félix, que recibió en sus inicios alrededor de 30 familias procedentes principalmente del Occidente antioqueño. El asentamiento La Honda, por su parte, reporta la llegada de población desplazada desde 1989, y desde esa época ha recibido esta población consecutivamente hasta la actualidad. Allí se han ubicado familias de Urabá, de la subregión del Occidente y del Oriente antioqueño principalmente (González Díaz, 2008a). Según datos ofrecidos por la Personería de Medellín, la comuna 3 se ha constituido en uno de los sectores más representativos en cuanto a la recepción de población desplazada, donde se ubican para 2004 unas 3.546 personas en situación de

desplazamiento, población que en los años siguientes aumentó considerablemente.<sup>51</sup>

Es importante señalar que las condiciones de ubicación de esta población en la ciudad, y en particular en esta comuna, son altamente precarias, relacionadas con factores como la generación de ingresos y la ubicación y el tipo de viviendas que habitan. Así, la actividad económica de la población que arriba a la comuna en situación de desplazamiento forzado no es favorable para superar las condiciones que impone la ciudad, donde, a diferencia de la vida en las zonas rurales, se requiere de dinero para sustentar todos los bienes y servicios necesarios para una vida digna. En este sentido, son las mujeres de esta población quienes inician la búsqueda de medios para el sostenimiento económico de sus hogares, mientras los hombres se dedican a labores domésticas, lo cual genera un cambio significativo en la jefatura económica del hogar, modificando además las dinámicas de autoridad, al ser la mujer, y en algunos casos los hijos, la cabeza visible de la familia.

En cuanto a las condiciones de habitabilidad de las viviendas de la población desplazada en la comuna 3, los asentamientos La Honda y La Cruz, principalmente, están ubicados en zonas de alto riesgo, con lo que mantienen incertidumbre sobre posibles deslizamientos de tierra en las



zonas donde se encuentran construidas sus viviendas, las cuales en su mayoría

---

<sup>51</sup> Informa la Personería de Medellín que para junio de 2005, 238 de las 4787 personas que declararon estar en situación de desplazamiento se localizaron en el barrio Manrique; en 2006, de las 16.835 personas que declararon su situación ante la Personería, 431 afirman que llegaron a ubicarse en el barrio Manrique y 246 en el barrio La Cruz. En 2007, 543 de las 15.194 personas declarantes se ubicaron también en Manrique.



son construidas en materiales no convencionales, como latas, cartón o madera burda, aumentando el riesgo a diversos tipos de accidentes. Así mismo, se han presentado incendios en diversas ocasiones, que han dejado nuevamente sin techo a los hogares desplazados. Frente a estos eventos, la respuesta de la administración municipal ha sido incipiente, en algunos casos ofreciendo solo la ayuda humanitaria de emergencia (Naranjo, 2009) que obliga la Corte Constitucional en sentencia T-025 de 2004, sobre atención a la población desplazada.

### **5.3.3 La población desplazada y el conflicto urbano**

La población en situación de desplazamiento asentada en la comuna 3 de Medellín se ha visto afectada de manera permanente por el conflicto armado que vive la ciudad. Las dinámicas de entrada y salida de actores armados en la comuna 3, traen consigo momentos de intensificación de las manifestaciones de violencia por parte de los grupos armados que han limitado los derechos de la población civil en estos territorios. Para finales de la década del noventa, entran a la ciudad los bloques Metro y Cacique Nutibara de las autodefensas, quienes mediante la implementación de estrategias de compra y cooptación de los grupos de delincuencia común de la comuna (bandas La 30, los Marines, la 41, la Terraza y la Montañita, entre otras), aumentaron su número, agudizando las confrontaciones entre las bandas y las milicias urbanas de las FARC y el ELN (González Díaz, 2008a).

Entre las principales acciones bélicas de los grupos armados que han afectado la población desplazada de la comuna 3, se han presentado enfrentamientos en los cuales han perdido la vida civiles, entre ellos menores de edad y adultos mayores. Uno de los barrios con asentamiento de población desplazada más afectado por este tipo de acciones es Carambolas, al convertirse en territorio de disputa entre el Bloque Metro, los organismos de seguridad oficiales y las milicias de las FARC y el ELN. Se presenta una situación similar en el asentamiento La Honda, donde enfrentamientos entre las bandas de Villa

Hermosa y Manrique contra las milicias urbanas en el sector donde se encuentra este asentamiento, implicaron la restricción a la circulación hacia los barrios proclamados como territorio de dichas bandas. Hechos como estos limitan el derecho a la ciudad de los habitantes de estos sectores y asentamientos, al no poder desplazarse hacia el centro ni hacer uso de los equipamientos urbanos de uso público; así como la restricción del derecho a la utilización de los espacios físicos de los barrios colindantes (Atehortúa, 2007).

Asímismo, se ha visto afectada la población del asentamiento ubicado en el sector de Bello Oriente, quienes han sido víctimas de homicidios debido al enfrentamiento entre bandas y milicias, el reclutamiento de menores, así como los asesinatos selectivos, que se presentan en toda la comuna a manos de los grupos armados ya mencionados. Además de estas situaciones, se han presentado amenazas a la población desplazada, señalada por los actores armados como ayudantes de la guerrilla. Estas situaciones provocan temor en la población en general, y en especial en la población en situación de desplazamiento, quienes constantemente sufren el asedio de los grupos armados en el sector.

La situación constante de inseguridad y violaciones masivas a los derechos humanos que sufre la población de la comuna 3 afecta de manera especial a la población desplazada, en tanto las experiencias de terror que los obligaron a abandonar sus territorios de origen se repiten en la ciudad, obligándolos de nuevo a huir o permanecer bajo el orden establecido por los actores armados. En cuanto a los nuevos desplazamientos, en el año 2000 se presentó un desplazamiento masivo de población desplazada de esta comuna hacia otras zonas de la ciudad provocado por los grupos armados; en 2002 se produjo otro desplazamiento, esta vez como resultado de una operación militar<sup>52</sup> en la zona,

---

<sup>52</sup> En el año 2002, la fuerza pública desarrolla en la comuna 3 el operativo militar Estrela VI, en el cual se allanaron casas y se detuvieron cerca de cien personas. Entre los detenidos se encontraban todos los directivos del Movimiento Social de Desplazados (MOSDA), el

que dejó alrededor de 150 familias desplazadas. En este contexto, los líderes de la población desplazada tienen especialmente vulnerados sus derechos, pues son objeto de amenazas y persecuciones no solo por parte de los actores armados ilegales, sino también por las fuerzas del Estado.

Ante este tipo de atropellos, la población en situación de desplazamiento asentada en la comuna 3 de la ciudad ha venido organizándose, en busca de que el conflicto armado no vuelva a incidir en sus vidas, y también para lograr el reconocimiento del Estado ante su situación. Con estos objetivos, en 2003 varios asentamientos de las comunas 3 y 1, entre los que se encuentran La Honda, La Cruz, Bello Oriente, Altos de Oriente y El Pinal, se declararon como “Asentamiento de Refugiados Internos por la Paz y los Derechos Humanos”, denominación con la que manifestaban su inconformidad con la vulneración de sus derechos por parte de los actores armados, y buscaban apoyo nacional e internacional ante su situación.

En el año 2004 varias familias del asentamiento Bello Oriente desarrollaron trabajos agrícolas para el autosostenimiento, implementando una huerta campesina en la cooperativa COOMBO (Grupo de Producción Agropecuaria de la Cooperativa Multiactiva de Bello Oriente), financiada en parte por la Pastoral Social de la Arquidiócesis de Medellín. En el mismo año, pobladores del asentamiento El Palomar organizaron comités de trabajo, con el fin coordinar acciones y orientar iniciativas individuales hacia esfuerzos colectivos de mejoramiento del sector a través de la participación comunitaria. Así mismo, en 2008 se conforma LATEPAZ (Líderes Adelante por un Tejido Humano de Paz), organización que contribuye a la defensa de los derechos de la población en situación de desplazamiento asentada en la comuna (Naranjo, 2009).

---

presidente de la Junta de Acción Comunal del barrio La Honda y coordinadores de los diversos comités barriales.

Como puede apreciarse, la situación en general de la población de la comuna 3, y en particular de aquella en situación de desplazamiento, da cuenta de las difíciles condiciones para la supervivencia de la población asentada tanto histórica como recientemente en este sector de la ciudad. El conflicto armado interno que vive permanentemente la ciudad y que encuentra en la población más pobre y vulnerable el caldo de cultivo para mantenerse y reproducirse, sumado a las difíciles condiciones económicas y a la falta de oportunidades para la generación de ingresos de la población en situación de desplazamiento, los abocan a soportar los atropellos e intimidaciones de los grupos armados, o el sometimiento a nuevos desplazamientos, con los efectos de desarraigo y desestabilización que han sufrido con anterioridad, lo que hace aun más difícil su permanencia en la ciudad.

#### 5.4 Caracterización de la comuna 8



La comuna 8-Villa Hermosa (en la fotografía) cuenta para 2007 con una población de 126.420 habitantes (ECV 2007), y está ubicada en la zona Centroriental de Medellín. Está conformada por los barrios Villa Hermosa, La Mansión, San Miguel, Batallón Girardot, Los Mangos, Enciso, Sucre, Villatina, San Antonio,

Villa Turbay, Villa Lilliam, 13 de noviembre, El Pinal, La Ladera, La Libertad, La Sierra, Las Estancias y Llanaditas, de los cuales, los últimos 8 se encuentran en zonas de riesgo no recuperable que, como se explicó en el apartado sobre la comuna 3, no cuentan con los permisos legales para la construcción de infraestructura vial o de servicios, ni con la titulación de predios, que propicien la consolidación de nuevos asentamientos humanos en el sector.

Esta comuna inicia su conformación desde mediados de la década del veinte con una urbanización que comienza en el centro de la comuna y se expande hacia las laderas de la montaña, hacia lo que hoy es la comuna 9-Buenos Aires, en el sector de La Toma, mediante la ocupación del territorio por familias de escasos recursos. Para la década del treinta, se da en el sector una venta de lotes por parte de urbanizadores privados, en la que se inicia la conformación de barrios en la comuna; sin embargo, es para las décadas del cuarenta y el cincuenta, con la migración campo-ciudad propiciada por la industrialización de Medellín, que comienza el poblamiento del sector, mediante la venta de lotes y la ocupación ilegal en asentamientos que se ubicaron en las zonas periféricas de la comuna. Para los años de 1960 a 1970 se incrementa la apropiación ilegal del territorio, simultáneamente con un proceso de legalización de predios por parte del Estado a través de instituciones como el Instituto de Crédito Territorial (ICT), la Corporación de Vivienda y Desarrollo (CORVIDE), entre otras. En esta época se da la configuración de la comuna, constituida desde lo legal en su parte céntrica, y desde la invasión y la ilegalidad en su parte periférica.

En la década del noventa se desarrollan nuevos procesos de invasión debido a las diferentes problemáticas que se presentan en el departamento y el país, entre ellas el desplazamiento forzado. En este nuevo periodo de poblamiento ilegal se crean invasiones como Altos de la Torre, Pacífico, Esfuerzos de Paz I, Esfuerzos de Paz II, Unión de Cristo, La Esperanza, Las Torres y Buena Vista; al tiempo que se desarrollan proyectos de vivienda por parte del Estado como las urbanizaciones Quintas de la Playa y Sol de Oriente. La migración desde otros municipios del departamento de Antioquia, así como de otras regiones del país, sigue presentándose hasta el día de hoy. La ECV indica que para 2007 habitaban en la comuna 8 un total de 31.753 personas que históricamente habían llegado a este sector de la ciudad, de las cuales 19.693 reportaron las causas de su desplazamiento: el 20% trasladaron su domicilio a Medellín por cuestiones de orden público.

**Tabla 7**

Causas de llegada a la comuna 8

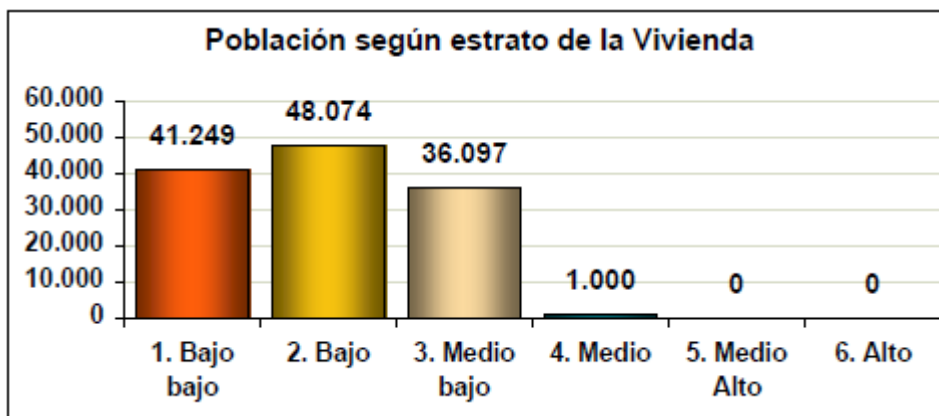
Causas por las cuales se vino a vivir a Medellín	Hombres	Mujeres	Total	%
Orden Público	1.805	2.168	3.974	20,18
Estudio	519	667	1.186	6,02
Búsqueda de trabajo	3.905	4.028	7.933	40,28
Venta de Tierra	142	90	232	1,18
Razones familiares	1.920	3.217	5.136	26,08
Fenómeno natural				
Motivos laborales	609	549	1.158	5,88
Razones de salud	22	52	74	0,38
Traslado del hogar	2.295	3.307	5.603	28,45
Otra causa	102	102	204	1,04
No sabe, no responde	2.541	3.712	6.254	31,76
<b>Total</b>	<b>8.923</b>	<b>10.770</b>	<b>19.693</b>	<b>100,00</b>

Fuente: Encuesta de Calidad de Vida, Medellín, 2007.

Como en el caso de la comuna 3, esta manera de darse el poblamiento, aunado con situaciones de precariedad en el territorio ocupado y de manifestaciones del conflicto armado urbano que se ha mantenido en la ciudad desde la década del ochenta, afecta la calidad de vida de los habitantes del sector, situación que se refleja en aspectos socioeconómicos de las viviendas, tales como el estrato, el hacinamiento y el material de construcción. Cabe decir que aunque esta comuna con respecto a la 3 da cuenta de un mejor nivel de vida, la situación de gran parte de la población que en ella habita sigue siendo precaria y las condiciones para una buena calidad de vida, en algunos casos, es inexistente. El estrato socioeconómico que prevalece en la comuna 8 es bajo (estrato 2) en el cual se ubica el 32% de su población, seguido por el estrato bajo-bajo (estrato 1) con el 38% de la población. Por su parte, un 28% de los habitantes de la comuna se ubican en un estrato medio-bajo (28%), pero si se compara con el 60% que está ubicado en los dos estratos más bajos, se ve que en realidad no es una cantidad representativa de la población la que cuenta con mejores condiciones de vida.

## Gráfico 5

Estratos de la comuna 8



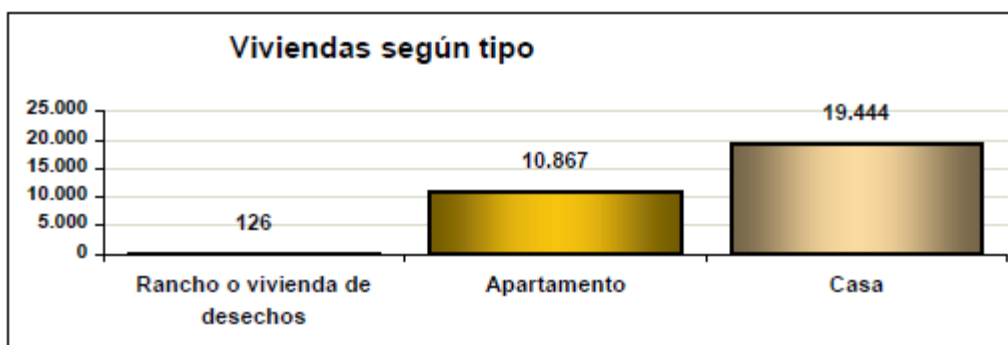
Fuente: Encuesta de Calidad de Vida, Medellín, 2007.

Con respecto a la densidad de población en la comuna 8, la ECV informa de un índice de espacio público por habitante de 2,31m<sup>2</sup>, en una ciudad donde el índice de espacio público asciende a los 3,5 m<sup>2</sup> por habitante. A este respecto, la comuna 8 cuenta con un parque de barrio, un parque recreativo, una biblioteca pública (la León de Greiff) en el barrio La Ladera, y el cerro de Pan de Azúcar, el que debido a su extensión modifica el índice de espacio público por habitante, ya que es incluido en los cálculos por parte de la Administración Municipal sin tener en cuenta las condiciones de aprovechamiento reducido de este espacio por parte de los habitantes de la comuna. De esta manera, la comuna tiene un alto déficit de espacios para la movilidad, el esparcimiento y la recreación, importantes para mantener un buen nivel en la calidad de vida de las personas.

En cuanto al tipo de viviendas, la ECV indica que la mayoría son tipo casa o apartamento, sin embargo existe un alarmante número de viviendas tipo rancho o construidas con material de desechos (126), lo que indica una precaria condición de vida para las personas que allí habitan.

## Gráfico 6

Tipos de vivienda en la comuna 8



Fuente: Encuesta de Calidad de Vida, Medellín, 2007.

Al igual que en la comuna 3, la incidencia de los actores armados ilegales en la calidad de vida de los habitantes de la comuna 8 ha sido alta, y se presentan sistemáticas violaciones a los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario, el incremento de la victimización de la sociedad civil, el establecimiento de toques de queda y la instauración de fronteras invisibles, que impiden o limitan el acceso a los equipamientos de uso colectivo, así como el derecho a la ciudad. Para el año 2005, operaban en los barrios El Pinar, 13 de Noviembre, La Libertad, Enciso y Mano de Dios, las bandas de Los Primos, Los Negros y Los de Chalá (Naranjo, 2009).

### 5.4.1 Aspectos sociodemográficos

La comuna 8 tiene una conformación poblacional de un 46% de hombres y un 54% de mujeres, con un 47% de ellos entre los 15 y los 44 años de edad, lo que da cuenta de un alto grado de población joven y adulta joven.



**Tabla 8**

Grupos de edades en la comuna 8

Grupo de Edad	Hombres	Mujeres	Total	%
<1 Año	838	644	1.482	1
1-4	3.702	3.268	6.970	6
5-14	11.825	10.713	22.538	18
15-44	27.529	31.919	59.448	47
45-59	8.446	11.305	19.751	16
60 y Más	6.436	9.794	16.230	13
Total	58.776	67.644	126.420	100

*Fuente:* elaboración propia según datos de la Encuesta de Calidad de Vida, Medellín, 2007

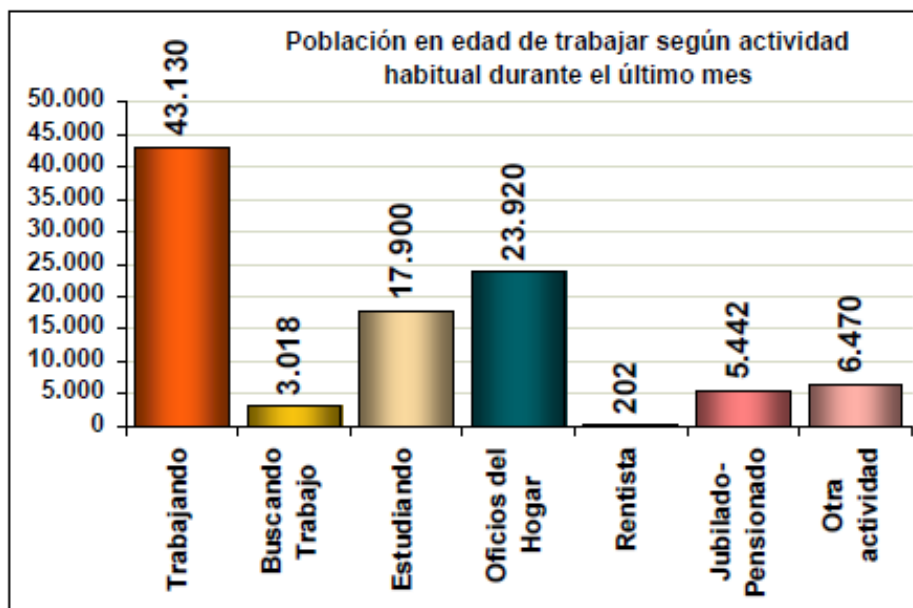
En las personas pertenecientes a este grupo de edad (entre los 15 y los 44 años), y el 16% que se ubica entre los 45 y los 59 años, se encuentra gran parte de la población en edad de trabajar perteneciente a la comuna, con una Tasa Global de Participación (TGP) del 48%, una Tasa de Ocupación (TO) del 45% equivalentes a 43.130 personas trabajando, y una Tasa de Desempleo (TD) del 7% de la población en edad de trabajar, porcentaje en el que se ubican 3.018 personas que son reportadas por la ECV como buscando empleo.

A este respecto, la ECV reporta que para 2007 había un 42% de la población de la comuna trabajando, el 23% ocupados de los oficios del hogar y un 17% en labores de estudio. Al igual que en la comuna 3, la población pensionada o jubilada solo asciende al 5% del total, menos de la mitad de la población que está por encima de los 60 años de edad (13%) y sobre la cual cabe la pregunta acerca de la recepción de ingresos para la supervivencia.

La posición ocupacional de las personas de la comuna, reportada por la ECV 2007, indica que el 60% (27.664 personas) son empleados u obreros particulares, mientras que un importante 20% (9.243) son trabajadores por cuenta propia, los cuales en la mayoría de los casos carecen de afiliación a seguridad social y pensiones.

### Gráfico 7

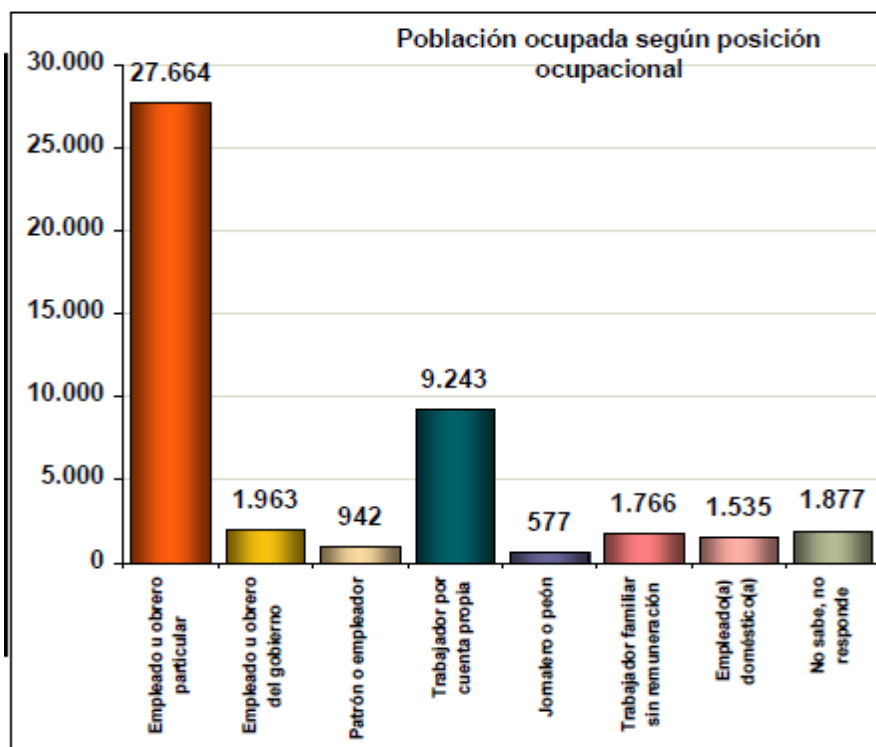
Población en edad de trabajar en la comuna 8 y actividad habitual



Fuente: Encuesta de Calidad de Vida, Medellín, 2007.

### Gráfico 8

Población ocupada en la comuna 8 y tipo de ocupación



Fuente: Encuesta de Calidad de Vida, Medellín, 2007.

En cuanto al nivel de ingresos de los habitantes de la comuna 8, la ECV reporta para 2007 un ingreso mensual de \$516.511, cifra que supera mínimamente el salario mínimo mensual legal vigente. La población que informó haber recibido ingresos por trabajo es solo el 36% de la población de la comuna (16.817 personas), mientras que de la población económicamente activa, 56 mil personas no trabajan.

**Tabla 9**

Ingresos de los habitantes de la comuna 8

<b>sexo</b>	<b>Personas con ingresos por trabajo</b>	<b>Ingreso promedio mensual</b>
Hombres	10.465	553.562
Mujeres	6.352	455.470
<b>Total personas con ingresos por trabajo</b>	<b>16.817</b>	<b>516.511</b>

*Fuente:* Encuesta de Calidad de Vida, Medellín, 2007 Expandida.

Al cruzar la información que brinda la ECV acerca de la población con ingresos por trabajo y la jefatura de hogar para la comuna 8, se tiene que solo el 55% de los jefes y jefas de hogar perciben ingresos por trabajo, que sumado al 5% de hogares con negocio en la vivienda, demuestra un alto grado de hogares sin un medio de subsistencia fijo, dato que plantea el interrogante por la existencia de condiciones de vida favorables para el resto de la población de la comuna que no está representada en estas cifras. A este respecto, la principal actividad económica en los hogares con tenencia de negocio en la vivienda son los servicios con un 44%, y el comercio con un 41%, labores que culturalmente son desempeñadas principalmente por las mujeres, quienes en este caso son la población que en menor medida recibe ingresos por trabajo.

**Tabla 10**

Percepción de ingresos-jefatura de hogar en la comuna 8

Sexo	Jefatura de hogar	Perciben ingresos por trabajo	Jefes de hogar que no perciben ingresos	Porcentaje jefes de hogar que perciben ingresos por trabajo
Hombre	18.282	10.465	7.817	57%
Mujer	12.246	6.352	5.894	52%
Total	30.528	16.817	13.711	55%

*Fuente:* elaboración propia según datos de la Encuesta de Calidad de Vida, Medellín, 2007.

La comuna 8 presenta uno de los mayores niveles de pobreza de la ciudad. Se ha identificado por parte de los diversos diagnósticos elaborados sobre el problema laboral que la zona 3 (Centroriental) tiene uno de los problemas más críticos en desempleo, situación que, aunada a la estigmatización que sufre su población, a la escasez de ofertas institucionales de capacitación laboral y al bajo impacto de las políticas orientadas a atender la situación de desempleo, agrava las ya difíciles condiciones de vida en el sector, donde la pobreza ha sido un factor determinante en las condiciones de vulnerabilidad social y económica que viven las familias de la comuna y que encuentra manifestación en la falta de formación para el empleo y de encadenamientos productivos y circuitos económicos que generen oportunidades para la gente.

#### 5.4.2 Asentamientos de la población desplazada

Para la década del cuarenta se presentan los primeros asentamientos de población desplazada en la comuna 8; pero es en la del ochenta cuando este fenómeno se da en mayor grado. Al igual que en la comuna 3, situaciones como el conflicto armado en el resto del país, en la región antioqueña y en la misma ciudad, han provocado numerosos éxodos campesinos hacia este sector de Medellín. La ECV informa que el 9% de las personas (3.974) que migraron hacia la comuna 8 en los veinte años más recientes, lo hicieron por factores asociados

al orden público, en los cuales se destacan las presiones de los grupos armados y las amenazas de grupos de delincuencia común en sus lugares de origen. Asimismo, y al igual que en el caso de la comuna 3, la encuesta permitió a los entrevistados señalar varias de las opciones presentadas como causas de migración hacia Medellín,<sup>53</sup> de manera que el orden público puede ser asociado con cualquiera de las demás causas.

**Tabla 11**

Causas de migración a la comuna 8 asociadas al orden público

Población desplazada por orden público		Tipo de causa de orden público por las cuales se vino a vivir a Medellín				
Total	%	Extorsión	Secuestro	Presiones de grupos armados	Amenazas de delincuencia común	No sabe, no responde
3.974	9,41			2.854	466	654

Fuente: Encuesta de Calidad de Vida, Medellín, 2007.

Entre los principales lugares de procedencia de población desplazada hacia la comuna 8 según la ECV, se encuentran los departamentos de Chocó, Córdoba, Caldas, Valle del Cauca y en mayor proporción Antioquia, principalmente con población proveniente de los municipios de Granada, Apartadó, San Carlos, Urrao y Frontino. Según datos recopilados por el Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia (Naranjo, 2009), la comuna 8 ha presenciado la llegada continua de población desplazada a los barrios Villatina, Caicedo, Enciso y Llanaditas. En la fotografía se puede observar uno de los asentamientos de la comuna.

<sup>53</sup> En la pregunta acerca de las causas de migración hacia la ciudad y hacia la comuna, la suma de personas que señalan las diversas causas es de 31.754; con una población encuestada de 19.693 personas, de lo que se deduce que la encuesta permitió señalar más de una opción. De esta manera, aunque no se tenga el dato exacto de asociación de causas, se puede afirmar que lo hay.



Históricamente, la población desplazada de la región del Urabá se ubicó principalmente en el barrio Villa Turbay, en un asentamiento que lleva el mismo nombre, en el barrio Villa Liliam y en el asentamiento Esfuerzos de Paz, ubicado en el barrio Caicedo sector La Torre, al cual llegó también población procedente del Departamento del Chocó. También de la zona de Urabá llega población desplazada a la parte alta del barrio Villatina, en el asentamiento La Esperanza y en la parte baja del mismo barrio, en el asentamiento El Pinar. Así mismo se crearon los asentamientos de La Mano de Dios y sectores como La Torre, El Plan, Nueva Invasión (Naranjo, 2009).

Las personas que llegan a la comuna se caracterizan por conformar un conjunto diverso de culturas, costumbres y orígenes, su campo de desempeño laboral generalmente está basado en la economía informal, la construcción y el servicio doméstico, donde el ingreso que se percibe no alcanza para cubrir los gastos esenciales y las necesidades básicas de las familias asentadas; sumado a lo anterior, muchas personas en edad productiva se encuentran cesantes, sin

empleo o subempleados con un ingreso inferior al salario mínimo mensual legal vigente. Según la ficha técnica de la Alcaldía de Medellín para 2003, las principales actividades económicas de los moradores del asentamiento El Pinar Mano de Dios, eran las ventas ambulantes, los recorridos para pedir limosnas; así mismo, la recolección de basuras, la albañilería y la modistería se encontraban entre las prácticas a las que recurrían las mujeres desplazadas para conseguir los recursos para el sustento de su familia (Azucena, 2003). Debido a la forma como la población en situación de desplazamiento busca su sustento, se tiene una apreciación negativa por parte de los habitantes de la comuna debido a la proliferación de trabajo informal en el espacio público.

Con respecto a las condiciones de habitabilidad de las viviendas de la población desplazada con asiento en la comuna 8, es importante anotar que los materiales de construcción predominantes son madera, plástico y cartón; situación que ha favorecido la rápida propagación de incendios, como los ocurridos en 2000 y 2003 en los asentamientos de El Pinar y Mano de Dios, respectivamente. Además de la acción del fuego, esta población ha sido objeto de desalojos forzados, realizados por la Administración Municipal con la justificación de que los pobladores están ubicados en zona de alto riesgo, pero sin el ofrecimiento de garantías a los derechos de los afectados, lo cual les obligó a nuevos desplazamientos (Naranjo, 2009).

#### **5.4.3 La población desplazada y el conflicto urbano**

Como se anunció atrás, la comuna 8 no ha sido ajena a las manifestaciones del conflicto armado que vive la ciudad de Medellín; y en especial, la población desplazada asentada en este sector ha estado afectada por las acciones de violencia llevadas a cabo por los actores armados que ejercen control en los barrios de la comuna. A este respecto, en 2001 se dio una serie de enfrentamientos entre los Bloques Cacique Nutibara y Metro de las AUC en la zona Nororiental de Medellín que afectaron principalmente a la comuna 8,

dejando varios heridos de la población civil. Asimismo, se han venido presentando amenazas a la población desplazada, para que los jóvenes se integraran a los grupos armados a cambio de preservar su vida (Naranjo, 2009).

Igualmente, la población en situación de desplazamiento en algunas ocasiones debe desocupar sus viviendas, obligados por los grupos armados, que se apropian de ellas. Además del accionar de los grupos armados ilegales, la población asentada en la comuna 8 ha sufrido sistemáticamente la estigmatización por parte de las autoridades, quienes los señalan como colaboradores de los grupos armados que se disputan el control territorial en el sector. A este respecto, las detenciones arbitrarias han sido parte de las acciones de las autoridades que han atentado contra los derechos de esta población.

De igual manera, se han presentado medidas de control que atentan contra las libertades individuales de los pobladores de la comuna, y en particular de la población desplazada, pues grupos de llamados “reinsertados” intimidan a la población y aplican castigos físicos a los infractores de las reglas que ellos mismos imponen. La población desplazada que llega a la comuna 8 es víctima especial de este tipo de atropellos, y se ve sometida a indagaciones por parte de esos llamados desmovilizados, quienes interrogan acerca de su lugar de procedencia y razones del desplazamiento, situación que se torna intimidante y que provoca, en muchos casos, nuevos desplazamientos hacia otras zonas de la ciudad.

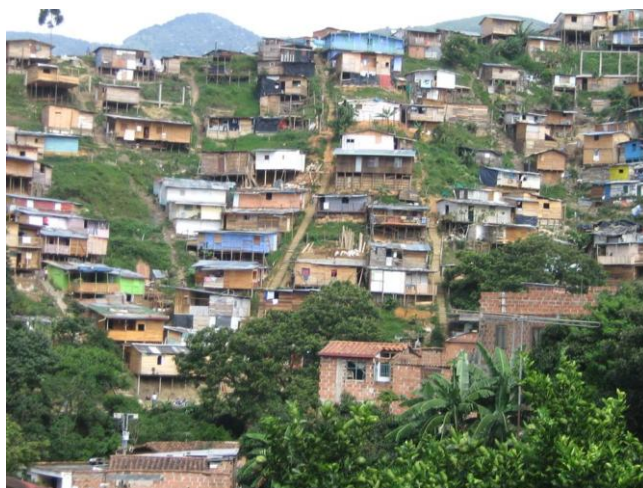
Al igual que en la comuna 3, las precarias condiciones de vida de la población en situación de desplazamiento forzado en este sector, las hacen más vulnerables ante los actores armados, quienes en algunas ocasiones obligan a niños y jóvenes a formar parte del conflicto y, en otras obligan a familias enteras a nuevos desplazamientos, mediante la intimidación y la amenaza, sometiéndolas de nuevo a situaciones de desarraigo y vulnerabilidad, similares a las vividas en sus primeros desplazamientos forzados del campo a la ciudad,



con las implicaciones psicológicas que situaciones como estas sugieren. Asimismo, las constantes manifestaciones del conflicto armado en esta comuna dificultan el empoderamiento de la población desplazada, la construcción de lazos y el disfrute del derecho a la ciudad.

### 5.5 Caracterización de la comuna 13

La comuna 13-San Javier (en la fotografía), está ubicada en la zona Centrooccidental de la ciudad de Medellín, y la conforman los barrios El Pesebre, Belencito, Blanquizal, Betania, Santa Rosa de Lima, El Corazón, Los Alcázares, Las



Independencias, Metropolitano, Nuevos Conquistadores, La Pradera, El Salado, Juan XXIII-La Quiebra, Eduardo Santos, San Javier N.º 2, Antonio Nariño, San Javier N.º 1, El Socorro, Veinte de Julio y La Gabriela. Según el POT, 11 de estos barrios están ubicados en zonas de alto riesgo no recuperable, no aptas para la localización de asentamientos humanos, en los cuales existe alta probabilidad de deslizamientos de tierra, inundaciones o avalanchas, debido a las características topográficas y a la presencia de grandes afluentes del río Medellín.

El origen de la comuna 13 se remonta hasta finales del siglo XIX, cuando sus principales barrios, como San Javier y El Corazón, comprendían la zona rural (veredas) del entonces corregimiento de La América (actual comuna 12). Posteriormente, para mediados del siglo XX (1946), el pintor y arquitecto Pedro Nel Gómez crea la Cooperativa de Vivienda, entidad que convierte algunos terrenos de propiedad privada en un nuevo barrio, llamado San Javier, al tiempo que se originaron los asentamientos piratas que conformaron los

actuales barrios de Santa Rosa de Lima, La Pradera y Los Alcázares. Posteriormente y hasta la década del ochenta, se presentan nuevas ocupaciones ilícitas de los territorios de la comuna, donde sobresale el asentamiento de La Colina en el sector de Belencito, el cual fue certificado por la comunidad religiosa de la Madre Laura, con presencia en el barrio desde principios de este siglo. Para esa década se dan nuevas invasiones de terreno al occidente del barrio Veinte de Julio, que conforman los actuales barrios de Las Independencias y Nuevos Conquistadores; y a partir de 1994 se dispara la ocupación informal o invasión del territorio en este sector, con los asentamientos de La Divisa y La Luz del Mundo, ubicados en los barrios El Socorro y Juan XXIII (Alcaldía de Medellín, 2007b). En la fotografía se aprecia una panorámica de la comuna.

De esta manera, el origen de la comuna 13 estuvo dado por la dinámica de expansión urbana propia de la ciudad, así como por los flujos migratorios de población proveniente de áreas rurales del occidente, suroeste y oriente del departamento de Antioquia, lo que permitió una conformación



especial de este sector, en donde se puede reconocer la permanencia de prácticas campesinas, como los cultivos agrícolas, una escuela rural y redes de caminos (Naranjo, 2009). Esta expansión natural de la ciudad se modifica para la primera mitad del siglo xx, donde, como se señaló líneas arriba, se presentaron las primeras ocupaciones ilegales de terreno, que no respondieron a procesos de planificación de la ciudad que se presentaron en sectores aledaños, como son las actuales comunas 12-La América y 11-Laureles. No obstante, la comuna 13 es reconocida como tal luego de casi cuarenta años de consolidación, mediante Decreto 997 de 1993.

Durante los veinte años más recientes, los flujos migratorios de población proveniente de zonas rurales, así como de otros sectores de la ciudad, debido a la agudización del conflicto armado, siguen llegando a la comuna 13. La ECV reporta un total de 34.622 personas que llegaron a la ciudad entre uno y veinte años, de los cuales 21.517 reportaron las razones de su desplazamiento: el 15% de la población encuestada señala situaciones de orden público.

**Tabla 12**

Causas de llegada a la comuna 13

Causas por las cuales se vino a vivir a Medellín	Hombres	Mujeres	Total	%
Orden Público	1.526	1.703	3.229	15,01
Estudio	602	1.207	1.809	8,41
Búsqueda de trabajo	4.137	4.224	8.361	38,86
Venta de Tierra	25	43	67	0,31
Razones familiares	2.680	3.905	6.585	30,60
Fenómeno natural		49	49	0,23
Motivos laborales	620	746	1.366	6,35
Razones de salud		49	49	0,23
Traslado del hogar	2.675	3.872	6.547	30,43
Otra causa	74	166	240	1,12
No sabe, no responde	2.859	3.458	6.317	29,36
<b>Total</b>	<b>9.590</b>	<b>11.927</b>	<b>21.517</b>	<b>100,00</b>

Fuente: Encuesta de Calidad de Vida. Medellín 2007.

En cuanto a las condiciones de vida de la población de la comuna 13, estas no se diferencian en mayor medida de las presentadas para las comunas 3 y 8, en tanto la presencia de actores armados, la falta de oportunidades para el empleo y para la generación de ingresos, y la precariedad del terreno donde se encuentran los asentamientos humanos, afectan la calidad de vida de las personas de este sector de la ciudad. Estas situaciones se hacen evidentes en factores como el estrato socioeconómico de las viviendas, pues según la ECV 2007, el 38% de la población de la comuna se encuentra ubicada en el estrato 1 (bajo-bajo) y el 29% en el estrato 2 (bajo), mientras que solo un 5% de esta población se encuentra en un estrato medio. La densidad de población de esta comuna es alta, y se manifiesta en un alto déficit de espacio público, que solo

asciende a 1,9m<sup>2</sup> por habitante, cuando el de la ciudad es de 3,5m<sup>2</sup> por habitante.

**Tabla 13**

Estratos de la comuna 13

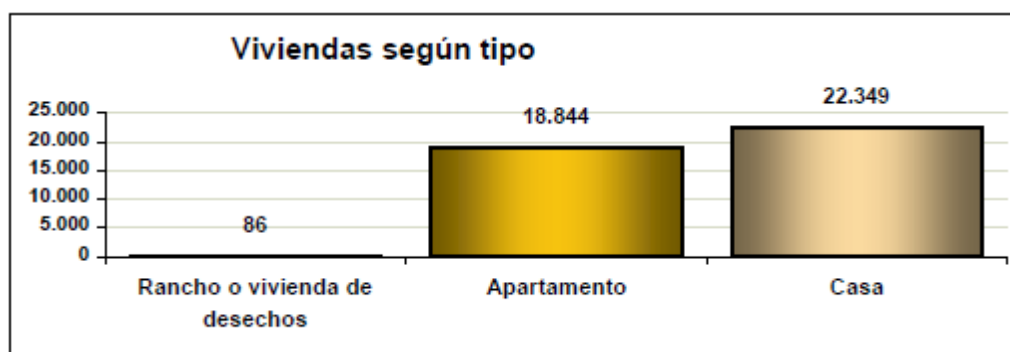
Población según estrato de la vivienda		
Estrato de la vivienda	Población	%
1. Bajo bajo	51.327	37%
2. Bajo	39.405	29%
3. Medio bajo	39.046	29%
4. Medio	6.912	5%
5. Medio Alto	0	0%
6. Alto	0	0%
<b>Total Población</b>	<b>136.690</b>	<b>100%</b>

*Fuente:* elaboración propia a partir de Encuesta de Calidad de Vida, Medellín, 2007.

En cuanto al tipo de viviendas en la comuna 13, la ECV reporta que la gran mayoría de estas son casas o apartamentos, sin embargo, un número importante de ellas, 86 en total, son ranchos o viviendas de desechos.

**Gráfico 9**

Tipos de vivienda en la comuna 13



*Fuente:* Encuesta de Calidad de Vida, Medellín, 2007.

Al igual que en las comunas 3 y 8, las manifestaciones del conflicto armado y la permanencia de diversos actores armados en la comuna 13, han incidido en la calidad de vida de las personas. La población de la comuna 13 se ha visto

afectada de manera directa por el accionar de grupos armados legales e ilegales, con presencia en la comuna desde la década del ochenta, con la expansión del narcotráfico en la ciudad y sus manifestaciones violentas en este sector, con la posterior entrada de las milicias urbanas, algunas conformadas por los mismos pobladores en acciones de autodefensa, otras promovidas desde los grupos insurgentes (ELN, EPL, M-19 y posteriormente de las FARC), y con las acciones militares del Ejército Nacional a lo largo de 2002,<sup>54</sup> que desembocaron en el posterior posicionamiento de los grupos paramilitares en este sector de la ciudad.

La presencia de los grupos paramilitares en la comuna 13, posterior a las operaciones militares llevadas a cabo por el Ejército Nacional, dieron lugar a la cooptación de múltiples espacios por parte de estos grupos armados, que tomaron posesión de diversos procesos organizativos como las Juntas de Acción Comunal y las Juntas Administradoras Locales, colocando en su dirección a personas de su confianza, o mediante la intimidación y el sometiendo de los líderes sociales del sector. Así mismo, luego del proceso de desmovilización llevado a cabo desde 2003, tanto grupos de desmovilizados, como aquellos que no participaron del proceso de reinserción, siguieron delinquiendo en la comuna, mediante el reclutamiento forzado de niños y jóvenes para involucrarlos en el tráfico de estupefacientes, el constreñimiento a líderes barriales y comunitarios, la extorsión, el desplazamiento forzado y el asesinato.

---

<sup>54</sup> Durante 2002 el Ejército Nacional realizó seis operaciones militares en la comuna 13, con el fin de obtener el control militar de la zona occidental de la ciudad de Medellín, replegando a los actores ilegales con presencia en este sector y en especial en esta comuna. Las más importantes por su impacto y difusión en medios de comunicación, fueron la operación Mariscal, realizada el 21 de mayo, y que conllevó a la muerte violenta de 9 civiles, 4 de ellos menores de edad, 37 heridos y 55 personas detenidas. La segunda fue la operación Orión, realizada el 2 de octubre por orden del aquel entonces presidente de la república Álvaro Uribe Vélez, y que dejó 4 militares muertos, 11 civiles muertos presentados como integrantes de las milicias, y 450 personas detenidas, de las cuales solo a 82 se les definió su situación jurídica, con medida de aseguramiento (Ramírez Jaramillo, 2008).

### 5.5.1 Aspectos sociodemográficos

La conformación poblacional de la comuna 13 está dada por un 46% de hombres y un 54% de mujeres, la mayoría entre los 15 y 44 años de edad, es decir que la comuna 13 está habitada principalmente por población joven y adulta joven.

**Tabla 14**

Población en edad de trabajar en la comuna 13 y actividad habitual

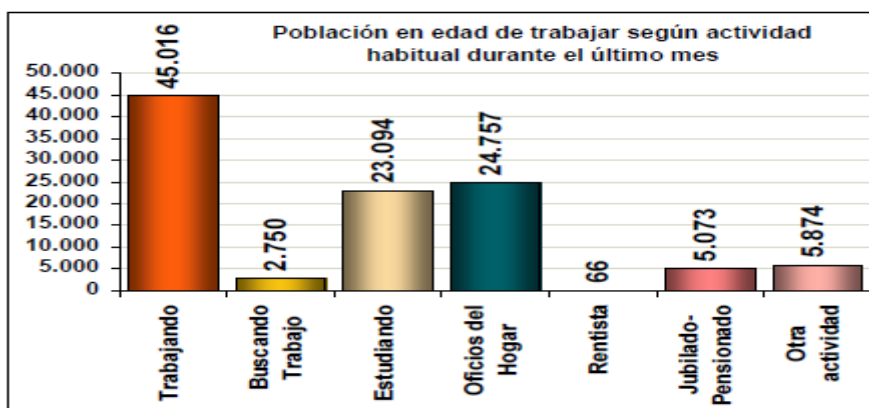
Grupo de Edad	Hombres	Mujeres	Total	%
<1 Año	1.218	1.120	2.337	2%
1-4	3.891	3.849	7.740	6%
5-14	11.842	13.429	25.271	18%
15-44	30.701	35.029	65.729	48%
45-59	8.819	12.080	20.899	15%
60 y Más	5.971	8.742	14.713	11%
<1 Año	<b>62.442</b>	<b>74.249</b>	<b>136.689</b>	100%

*Fuente:* elaboración propia a partir de Encuesta de Calidad de Vida, Medellín, 2007

En cuanto a la fuerza laboral, la Tasa Global de Participación (TGP) de la población económicamente activa de la comuna 13 es del 45%, según datos de la ECV, población mayor de los 12 años que se encuentran ocupadas o buscando trabajo. La Tasa de Ocupación (TO) es del 42% y la de desempleo (TD) es del 8%. Así mismo, se tiene que el 41% de la población de la comuna (45.016 personas) se encuentran trabajando, mientras que el 23% se dedican a los oficios del hogar (24.757 personas). La población que percibe jubilación o pensión es solo del 5% (5.073 personas) del 11% de población que está por encima de los 60 años. La encuesta no aclara el medio de sustento de esta población, por eso se plantea la misma pregunta acerca de su medio de sustento, que se ha planteado para las dos comunas anteriores.

### Gráfico 10

Población en edad de trabajar en la comuna 13 y actividad habitual

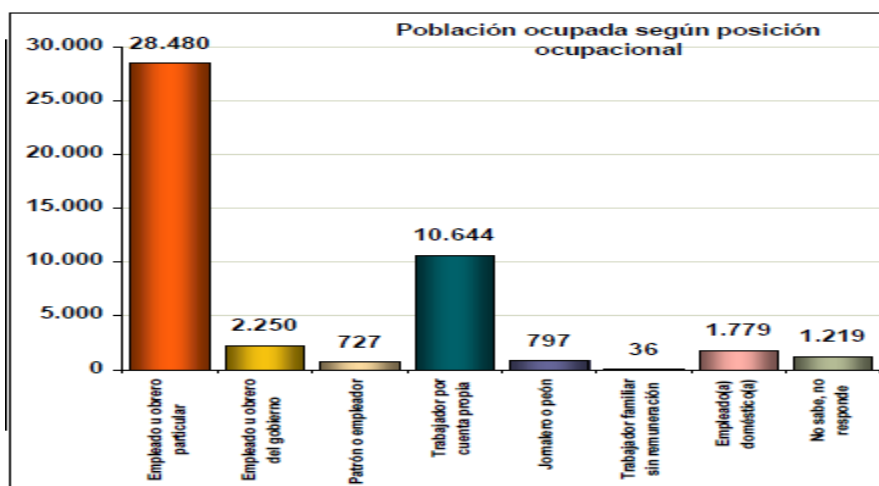


Fuente: Encuesta de Calidad de Vida, Medellín, 2007.

Otro indicador importante de la calidad de vida de la población de la comuna 13 es la posición ocupacional de su población económicamente activa, de la cual 28.480 personas de la comuna (el 62% de la población en edad de trabajar) son empleados u obreros particulares; mientras que la población que se dedica a actividades por cuenta propia asciende al 23% (10.644 personas). Este tipo de actividad laboral se caracteriza por la informalidad, estado en el que no se cuenta con las garantías laborales en términos de seguridad social, pensiones o ingreso al régimen contributivo en salud.

### Gráfico 11

Población ocupada en la comuna 13 y tipo de ocupación



Fuente: Encuesta de Calidad de Vida, Medellín, 2007.

El nivel de ingresos promedio de los habitantes de la comuna, según la ECV, está por encima del salario mínimo mensual legal vigente; sin embargo, el aumento no es realmente significativo. Asimismo, solo el 16% de la población económicamente activa informó a la ECV percibir ingresos por trabajo, mientras que 63.711 personas informaron no estar trabajando.

**Tabla 15**

Ingresos de los habitantes de la comuna 13

<b>sexo</b>	<b>Personas con ingresos por trabajo</b>	<b>Ingreso promedio mensual</b>
Hombres	4.562	665.527
Mujeres	2.973	466.460
<b>Total personas con ingresos por trabajo</b>	<b>7.535</b>	<b>586.991</b>

*Fuente:* Encuesta de Calidad de Vida, Medellín, 2007.

Cruzando la información aportada por la ECV en cuanto a percepción de ingresos y jefatura de hogar, se tiene que una cifra poco representativa de solo el 22% de los jefes de hogar, hombres y mujeres, perciben ingresos por trabajo. Situación preocupante si se tiene en cuenta que únicamente el 5% de los hogares de la comuna cuentan con un negocio en la vivienda. Esta situación evidencia la precaria situación de supervivencia de los habitantes de la comuna en cuanto a la percepción de ingresos, y pone sobre la mesa la pregunta por la calidad de vida que este gran número de la población (más del 70%) que no tiene una fuente clara de generación de ingresos. A este respecto, se tiene que 1.178 hogares ofrecen en su vivienda algún tipo de servicio, mientras que 884 viviendas cuentan con algún negocio de tipo comercial, y solo 345 hogares cuentan con una actividad económica de orden industrial.



**Tabla 16**

Percepción de ingresos-jefatura de hogar en la comuna 13

Sexo	Jefatura de hogar	Perciben ingresos por trabajo	Jefes de hogar que no perciben ingresos	Porcentaje jefes de hogar que perciben ingresos por trabajo
Hombre	25.702	4.562	21.140	22%
Mujer	15.718	2.973	12.745	23%
Total	41.420	7.535	33.885	45%

*Fuente:* elaboración propia a partir de Encuesta de Calidad de Vida, Medellín, 2007.

### 5.5.2 Asentamientos de la población desplazada

La comuna 13, desde su misma composición y hasta ahora, ha sido receptora de población desplazada tanto de dentro del departamento de Antioquia, como de otros departamentos, debido a las constantes manifestaciones del conflicto armado interno que se vive en el país. Como pudo verse en párrafos anteriores, entre las causas señaladas por los entrevistados en la ECV, el orden público es señalado como causa de migración hacia Medellín por el 15% de la población migrante (3.229), cifra que al parecer no es muy representativa, pero se debe tener en cuenta, como se señaló para las comunas 3 y 8, que en este punto la encuesta permitió señalar varias opciones, de manera que el orden público puede estar asociado también a otras causas, como el traslado de hogar con un 30% o las razones familiares, con el mismo porcentaje.

Es importante anotar que aunque la causa señalada por los entrevistados no sea el orden público, los periodos de migración hacia la ciudad coinciden con momentos álgidos del conflicto armado en los lugares de procedencia de los migrantes. Según la ECV, los principales departamentos del país que reportan población desplazada hacia la comuna 13 son principalmente Chocó, Urabá, Caldas, Córdoba, y un gran número de los encuestados (el 58%) reportaron ser provenientes de otros municipios antioqueños, como Frontino, Ciudad Bolívar, Ituango, Urrao y Andes. Por otro lado, buena parte de la población ha sido

objeto de desplazamiento forzado intraurbano, debido a las difíciles condiciones de vida en otros sectores de la ciudad, asociadas también al conflicto armado interno que ha permanecido durante las últimas décadas.

Entre las principales causas de migración ligadas al orden público que reporta la ECV para la población con asentamiento en la comuna 13, las presiones de los grupos armados son señaladas 2.000 de los encuestados, seguida de las amenazas de la delincuencia común, señalada por 854 encuestados.

**Tabla 16**

Causas de migración a la comuna 13 asociadas al orden público

Población desplazada por orden público		Tipo de causa de orden público por las cuales se vino a vivir a Medellín				
Total	%	Extorsión	Secuestro	Presiones de grupos armados	Amenazas de delincuencia común	No sabe, no responde
3.229	15		49	2.000	854	326

Fuente: Encuesta de Calidad de Vida, Medellín, 2007.

Los asentamientos de población desplazada en la comuna 13 se vienen presentando desde 1959, mediante la migración de familias de origen campesino, provenientes principalmente del suroeste, occidente y oriente del departamento de Antioquia, quienes huían de la violencia interpartidista de esos años. Entre los primeros asentamientos que se conformaron en este sector de la ciudad se encuentran Santa Rosa de Lima, La Pradera y Los Alcázares. Para los años de 1980 se presentan nuevas ocupaciones al occidente del barrio Veinte de Julio, donde se conforman los asentamientos Las Independencias 1, 2 y 3, y Nuevos Conquistadores (Naranjo, 2009). A partir de 1990, los asentamientos que habían tenido lugar hasta este entonces fueron reconocidos oficialmente, pero la agudización del conflicto armado en el país generó nuevas ocupaciones ilegales.

### 5.5.3 La población desplazada y el conflicto urbano

El conflicto armado que ha vivido la ciudad de Medellín ha tenido especial incidencia en la comuna 13, debido a la presencia permanente en este sector, de actores armados en disputa por el territorio. Posteriormente a la guerra que vivió la ciudad debido al narcotráfico en la década del ochenta, en la comuna 13 tienen asiento las milicias urbanas de las guerrillas de las FARC y el ELN, quienes protagonizaban numerosos enfrentamientos que afectan a la población civil. Para el año 2002, la fuerza pública intenta tomar control de la comuna, mediante la ejecución de varias operaciones militares que lograron replegar a la guerrilla, pero que dieron vía libre para la ocupación y el control del territorio por parte de los grupos paramilitares que operaban en la ciudad para esa época, y que luego del proceso de desmovilización, y de la captura y traslado de alias “Don Berna” fuera de Medellín, se desarticulan y generan nuevos y numerosos grupos armados cuya base sigue siendo la banda, pero que esta vez cuentan con instrucción militar para su accionar delictivo.

En medio de esta dinámica de entrada, reposicionamiento y salida de actores armados de la comuna 13, la población civil es la más afectada, pues está inmersa en disputas por el control territorial y prácticas delictivas, como el reclutamiento forzado de niños y jóvenes, la extorsión, el desplazamiento forzado y el asesinato selectivo. Por su parte, la población en situación de desplazamiento asentada en este sector de la ciudad está afectada en mayor grado, debido a su situación precaria de supervivencia en términos económicos, ligada a las afectaciones a su seguridad e integridad por parte de los actores armados.

Entre las principales acciones bélicas reportadas en los años más recientes en la comuna 13 se encuentran los constantes enfrentamientos entre actores armados ilegales y entre estos y la fuerza pública (los que tuvieron lugar en las operaciones militares mencionadas, por ejemplo), así como homicidios de

población civil que no participaba en el conflicto. Se presentaron también extorsiones (cobro de “vacunas”) a comerciantes, transportadores y vecinos, como mecanismo de financiación de los grupos armados. Por su parte, las guerrillas con asiento en el sector, habían convertido la zona en centro para la retención de secuestrados (Giraldo Ramírez, 2008). Otra manifestación importante del conflicto armado en la comuna, y que afecta a la población general, pero en especial a la población desplazada, es el reclutamiento de menores, utilizados para el transporte de armas, la vigilancia de expendios de drogas, asesinatos, cobro de vacunas, entre otras actividades.

A este respecto, la población asentada en el sector de El Salado, luego de las operaciones militares Mariscal y Orión en 2002, se vio afectada por confrontaciones armadas entre miembros de las milicias guerrilleras y los bloques de autodefensas con presencia en la comuna; estos grupos provocaron la incineración y destrucción de viviendas y la expulsión de los habitantes hacia la parte baja del sector y hacia instituciones educativas que sirvieron de refugio. En medio de las confrontaciones de ese año, las AUC ordenaron a 66 familias a abandonar el sector, y fueron forzadas a desplazarse a otros lugares de la ciudad (Montoya, 2004).

En general, las afectaciones a la seguridad y a la integridad de la población de la comuna 13 son generalizadas; sin embargo, para la población ubicada en las laderas de las montañas, en su gran mayoría desplazados forzados por el conflicto armado rural o urbano (estos últimos provenientes de otros sectores de la ciudad o de otras ciudades con problemáticas de violencia armada), la situación se torna más delicada, en tanto son personas que en sus lugares de origen ya han sufrido situaciones similares de amenaza y fragilidad, y ahora son revictimizados por segunda o tercera vez, situación que se agrava debido a la difícil situación económica de esta población, que impide a muchos de ellos arriesgarse a nuevos desplazamientos. A este respecto y según informe de la

Personería de Medellín, 33 familias informaron ante esta entidad pública haber sido víctimas de desplazamiento forzado intraurbano.

La población desplazada ubicada en sectores como Altos de la Virgen o Loma Verde fueron obligados por los grupos paramilitares que tomaron control del territorio luego de las operaciones Mariscal y Orión, a pagar semanalmente una suma de dinero por las conexiones ilegales de agua y energía,<sup>55</sup> con la amenaza de tener que salir del sector en caso de negarse a realizar el pago. En el año 2002, la población de El Salado fue víctima también de desplazamientos masivos (más de setenta familias) obligados por los grupos de autodefensas, quienes en la parte alta del sector incendiaron varias casas y amenazaban de muerte a quienes no se habían desplazado aún (Naranjo, 2009).

En efecto, como se pudo apreciar, las condiciones de vida para la población desplazada en la comuna 13 siguen siendo precarias. Allí la victimización por parte de los actores armados con presencia en el sector, se convierte en un factor determinante ya que se ven obligados a formar parte del conflicto o a asumir nuevos desplazamientos.

Finalmente, como puede verse, las características propias de las comunas 3, 8 y 13 de la ciudad de Medellín (tales como la carencia en términos económicos, evidente en niveles de ingresos bajos e inestables, desempleo, informalidad, subempleo, altas tasas demográficas, niveles educativos muy bajos y sin formación para el empleo, y por ende baja calidad de vida), sumadas a la permanencia de actores armados, son situaciones que ponen en alto riesgo el goce efectivo de derechos por parte de la población en situación de desplazamiento allí asentada. Igualmente, las constantes intimidaciones obligan a esta población en particular, a revivir situaciones de vulnerabilidad y tragedia, como las vividas en sus primeros desplazamientos, en las cuales la

---

<sup>55</sup> Si bien el pago que se exigía era solo de \$1.000 pesos, es necesario tener presente que las condiciones de vida de esta población y su nivel de ingresos hace del desembolso de sumas como esta, un gran daño a su economía.

estabilidad y el asentamiento permanente se convierten en una esperanza, más que en un hecho.

Asímismo, la presencia permanente de grupos armados en estas comunas de la ciudad y la implementación de medidas represivas y de control por parte de estos, como la creación de fronteras invisibles que limitan el derecho a la ciudad para sus pobladores obligándoles a confinarse a porciones limitadas de territorio, son factores que afectan su calidad de vida. En esta comuna, el dominio territorial de los grupos armados se ha caracterizado por ejercer labores para(proto)estatales, tales como el monopolio relativo de la fuerza, la tributación y la administración de justicia, legitimando ante la ciudadanía sus prácticas ilegales, al convertirse en los oferentes de la seguridad en los barrios (Gil, 2009).

En este contexto, la población en condición de desplazamiento sufre doblemente el rigor de la precariedad de las condiciones de vida en estas comunas. Por un lado, no tener claras posibilidades de integración a la ciudad, tanto desde lo cultural como desde lo económico, disminuye las posibilidades de mejorar su calidad de vida; por otro, tener que enfrentarse a situaciones de violencia y conflicto cuasi permanentes, hace del temor y la inseguridad la marca permanente de su permanencia en la ciudad, con el agravante de que no pueden decidir sobre su destino y, así, se ven obligados a permanecer en estos territorios, aun con las amenazas contra su integridad y su vida.

## Capítulo 6

**Desplazamiento forzado: una causa de la guerra o un mecanismo de esta para apoderarse de la tierra y tener control social y político. ¿Qué hay de cierto en los discursos justificatorios de la guerra?**

Con base en los testimonios recogidos en la investigación, este capítulo se ocupa de analizar los diversos problemas que ha tenido que enfrentar la población

desplazada al llegar a la ciudad y sortear nuevos contextos de violencia. Igualmente, se analizarán los discursos justificatorios de los grupos armados para fundamentar sus confrontaciones, tratando de develar los reales intereses que se ocultan en ellos. También mencionaremos la función tan importante que ha tenido la Corte Constitucional y los organismos de derechos humanos en la defensa de los intereses de la población en situación de desplazamiento forzado.

### **6.1 Formas de control de los grupos armados: silenciamiento a través del terror**

Como se viene advirtiendo en los capítulos precedentes, los orígenes del desplazamiento forzado en Colombia están directamente asociados al conflicto armado en el país; estos más que consecuencias de la guerra, son estrategias de la misma para consolidar formas de poder económico, político y social.

El desplazamiento forzado por el conflicto armado en el país es generado por diversos actores armados, a saber: paramilitares, guerrilla, fuerza pública. Es claro, como se verá más adelante, que el actor armado que más población ha desplazado son los paramilitares, como también son claras sus intenciones de dominio y control territorial.

En cuanto a la presunta autoría de los desplazamientos que afectaron a los grupos familiares inscritos en el RUPD, los paramilitares ocupan el primer lugar, y la guerrilla de las FARC el segundo; un orden similar se registra para los grupos familiares de población no registrada en el RUPD (Garay, 2009: 157). La presunta autoría atribuida a los paramilitares por los grupos familiares desplazados no incluidos en el RUPD, es proporcionalmente mayor que para el caso de los grupos familiares desplazados registrados en el RUPD, especialmente en el periodo 2005 en adelante, que coincide con el desarrollo del proceso de desmovilización (Garay, 2009: 157).

si el ciudadano declara haber sido desplazado por desmovilizados de los grupos paramilitares, su inscripción en el registro es negada, bajo el argumento de que

ello ahora corresponde a la acción de la delincuencia común por causa de la desmovilización del grupo [...] Porque declara haber sido desplazados por grupos paramilitares, argumentando “falta a la verdad”, porque estos grupos oficialmente dejaron de existir como consecuencia del proceso de negociación con el gobierno nacional (Procuraduría General de la Nación, 2006).

El Estado no incluye en dicho registro a la población desplazada, básicamente por dos motivos, el primero tiene que ver con lo mencionado en la cita anterior: que al entrar en el proceso de paz con el gobierno, los grupos paramilitares se desmovilizaron; es decir, se niega la existencia o reactivación de estos grupos en zonas de dominio de los “desmovilizados”, pero debido a las denuncias de muchas organizaciones de derechos humanos nacionales e internacionales, el gobierno ha reconocido la reactivación de estas agrupaciones en diferentes partes del país (se cree que los grupos paramilitares ascienden a más de 130). No obstante, el gobierno los denomina BACRIM (bandas criminales emergentes), con la intención de defender un proceso de paz que ha sido profundamente cuestionado.

El segundo motivo para no registrar a esta población tiene que ver con falta de recursos financieros para cumplir las sentencias de la Corte Constitucional, que exige reparación integral a las víctimas del desplazamiento, tal como está planteado en la política pública, ya explicada en capítulos anteriores.

Estas dos formas de exclusión de la población en situación de desplazamiento forzado evidencia no solo la falta de claridad de la política pública, como se verá más adelante, sino la ausencia de voluntad política de los administradores públicos para tratar de ayudar a resolver este problema, que en la coyuntura actual amerita un tratamiento especial debido a las “nuevas” reconfiguraciones del conflicto armado en el país. Es decir, afirmar que los grupos armados que desplazan son “bandas emergentes” no debe ser una excusa del gobierno nacional para evadir sus responsabilidades constitucionales con estas poblaciones, ya que el plano de la discusión no es qué grupo desplaza, sino que el desplazamiento forzado es un hecho real y concreto.



Sobre las causas de desplazamiento forzado, es pertinente hacer alusión a las formas o estrategias para desplazar, pues según el grupo armado que provoca esta tragedia humanitaria se llevan a cabo masacres, asesinatos individuales, amenazas, generación de miedo, terror, desaparición forzada, entre otras formas de cumplir el cometido de las acciones bélicas.

En relación con las masacres, se puede señalar que son uno de los medios más utilizados por los actores armados para desplazar, ya que la contundencia de estos hechos provoca un miedo colectivo, y generalmente después de los asesinatos se da un desplazamiento masivo.

Los periodos que señalan la ocurrencia de masacres como una de las causas principales de su desplazamiento, guardan cierta relación con los periodos de estudio de la comisión de masacres y ejecución que se formó para investigar estos hechos en el país. En efecto, las fichas publicadas por el Observatorio de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, permiten concluir que entre enero de 1993 y agosto de 2008 en Colombia se registró oficialmente la ocurrencia de 1.587 masacres, con un saldo total de 8.730 víctimas. Del total de masacres, 613 (38,6%) tuvieron lugar entre enero de 1993 y diciembre de 1998; 8,44 (53,2%) entre enero de 1999 y diciembre de 2004, y 130 (8,2%) entre enero de 2005 y agosto 30 de 2008 (Garay, 2009: 156).

Después de las masacres, la mayoría de los familiares de las víctimas tuvieron que desplazarse de sus zonas de origen, dejando sus pertenencias, sus dinámicas organizativas y socioculturales; lo que provoca, como se verá más adelante, una pérdida de algo que no se reparara con dinero, ni que está incluido en el marco normativo, como lo son las expresiones culturales, sociales y organizativas.

Los testimonios de la población en situación de desplazamiento forzado por el conflicto armado, entrevistada para esta investigación, evidencian las diversas formas que utilizaron los actores armados para desplazar:

Desde el 1985, después del surgimiento de la Unión Patriótica,<sup>56</sup> ya comienzan a matar gente. Yo recuerdo el primer dirigente del partido Comunista que mataron en Urabá, fue Cristóbal Arias, ya comenzaron así. Ya comenzaron a darse matanzas en las veredas, en sectores de los municipios, los barrios, entonces es cuando viene una persecución muy horrible.<sup>57</sup>

La violencia en la década del ochenta, como ya se ha mencionado en los dos primeros capítulos, es el inicio de la consolidación de poderes de diversos actores (guerrillas, narcotráfico, aparición de los paramilitares). La violencia en esta década tiene como objetivo fundamental eliminar formas de oposición al Estado y, por parte del narcotráfico, afianzar y extender sus redes de poder y aquietar las denuncias que sobre este negocio se venían haciendo por parte de diversos sectores de la sociedad. Pero es claro que la persecución estaba dirigida de manera específica contra los integrantes de la Unión Patriótica, por ser este partido político el que asumió la vocería de denunciar lo que le pasaría al país si no detenía el crecimiento del narcotráfico. Además, era un partido político que estaba ganando aceptación en muchas partes del país y esto le preocupaba bastante a los partidos tradicionales. No obstante, el argumento que justificó su exterminio fue que este grupo era el brazo político de las FARC. Como se evidencia en la condena de la Corte Interamericana de Derechos Humanos,<sup>58</sup> el Estado además de no participar en la resolución de esta violencia

---

<sup>56</sup> La Unión Patriótica (UP) es un movimiento político de izquierda, que surge en la década del ochenta y cuyos integrantes en su mayoría han sido asesinados. Se estima que la cifra de muertos de este partido político supera los cinco mil, incluyendo dos candidatos a la presidencia de la república. Los crímenes fueron realizados en su gran mayoría por los narcoparamilitares y, en otros casos, en contubernio con la fuerza pública.

<sup>58</sup> La Corte Interamericana de Derechos Humanos condenó al Estado colombiano por su responsabilidad en el crimen de uno de los principales líderes de la Unión Patriótica, ocurrido el 9 de agosto de 1994, y ordena como medida que el Ejecutivo reconozca y pida perdón a los familiares por la estigmatización a este movimiento político. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ordenó indemnizar a los familiares de la víctima, investigar a fondo los hechos y castigar a los responsables. En otros apartes de la sentencia, el tribunal internacional

sistemática en el territorio nacional, fue cómplice de las fuerzas narcoparamilitares.

Esta percusión contra este grupo político genera desplazamientos en muchas partes del país. Para el Estado, estos desplazados no son tenidos en cuenta para la aplicación de la política pública que se diseñó casi una década después. Esta es una de las tantas explicaciones para que las cifras sobre población en situación de desplazamiento sean diferentes para el gobierno y para las organizaciones religiosas y de derechos humanos.

Este periodo es la antesala a una oleada de hechos violentos que aún no termina. Tal como lo van a mostrar los testimonios, esta época es la entrada a una serie de masacres que se realizaron y se siguen realizando de manera sistemática; pareciera que más que acontecimientos marginales de los actores armados, fuera una estrategia política para hacer de la violencia la forma de generar poder, control territorial y obediencia de la población.

La experiencia que yo tengo, como le decía, en el caso de Urabá es que cuando comenzaron a hacer masacres, comenzaron a matar los líderes, comenzaron a matar a los representantes de organizaciones sociales y comunitarias (entrevista a lideresa desplazada, comuna 3).

Las masacres comienzan en zonas muy específicas del país. La región de Urabá marca el inicio de una modalidad de violencia sin antecedentes, que responde a diversos motivos: por un lado, las persecuciones, masacres y asesinatos selectivos contra líderes de grupos de izquierda que realizan trabajo político en la zona; por otro lado, los mismos hechos violentos contra los sindicalistas de las bananeras asentadas en este sitio y que venían realizando trabajo en la defensa de los derechos laborales de los empleados, al igual que labores

---

señala que “la ejecución del senador Cepeda fue propiciada, o al menos permitida, por el conjunto de abstenciones de varias instituciones y autoridades públicas de adoptar las medidas necesarias para proteger su vida, entre las cuales destaca la falta de investigación adecuada de las amenazas en el marco de un alegado plan de exterminio de dirigentes de la UP” (*Semana*, 2008).

comunitarias como la recuperación de tierra para la construcción de viviendas para la población más desfavorecida, como por ejemplo en los barrios Policarca, la Chinita, entre otros.

Viene la persecución, se va agudizando en 1995, las masacres más grandes fueron en 1996 de febrero a marzo, en adelante fue masacres permanentes en la región de Urabá (entrevista a lideresa desplazada).

Las masacres empiezan a ser parte de una estrategia bélica en la región de Urabá, a la vez que su intensificación se convierte en una estrategia de los grupos de derecha para consolidar su poder y obtener el control no solo político, sino militar que había estado en manos de los grupos insurgentes en buena parte de la zona.

De este modo se empieza a consolidar todo un proyecto político de los paramilitares, con el apoyo de algunas empresas (como la Chiquita Brands) y políticos locales; en el caso de estos últimos, esta situación dará pie, años después, a la llamada parapolítica en el país. La forma como se comienza a afianzar y estructurar el poder fue a través de aterradores crímenes permanentes, amenazas, desplazamientos forzados y desapariciones.

Todos estos hechos están fundamentados en una violencia política, ya que los actores en disputas basaban sus acciones en una defensa del Estado, fuera por su ausencia en muchas partes del país (vacío de Estado) o por su debilidad en el control y crecimiento de la insurgencia. Los grupos guerrilleros, por su parte, fundamentan sus acciones en la exclusión social, la pobreza y la explotación del Estado a la mayoría del pueblo colombiano; por ello planteaban la toma del poder, combinando todas las formas de lucha.

El Estado, por su parte, comienza a operar bajo dos modalidades: una, fortaleciendo sus fuerzas militares y otra, permitiendo que los grupos paramilitares expandieran su poder y realizaran el “trabajo sucio” (asesinatos,

desapariciones de opositores al Estado, etc.) o, en muchos casos, operando conjuntamente con este grupo.

Un capitán de la policía me preguntó que si yo era capaz de bajarme esos tipos, que me daban munición y platica. Yo dije que sí. Así siguieron las cosas quietas, hasta 1976 que empezó a molestar la guerrilla. Un teniente me buscó para que le sirviera de guía. Yo recorría el monte que conocía bien y como tenía amistades les dimos duro. Después empecé a combatir con ellos [...] Así estuve como por un año. Después los comandantes me insinuaron que teníamos que organizarnos en Autodefensas [paramilitares] (entrevista a Ramón Isaza, *Cromos*, 2006).

Los paracos [se refiere a los paramilitares], esos manes vivían en la brigada, eso era como si fuera ejército, se mantenían constantemente en la brigada los comandantes, el mono Mancuso, Negrofino y Colmillo, ellos coordinaban las operaciones de ahí en la oficina y nos mandaban a nosotros a operar, mitad paramilitares, mitad soldados (declaración de exsoldado profesional ante la Procuraduría General de la Nación, 2 de febrero de 1999).

Todo este ambiente bélico empieza a complejizar las fronteras y los límites, y consolida ideas confusas sobre el poder. Los grupos guerrilleros y paramilitares empiezan de esta forma a ganar legitimidad y obediencia, sobre todo este último, que en muchos casos está acompañado o cuenta con la complacencia de la fuerza pública o con el apoyo de narcotraficantes; de esta forma los paramilitares se trazan toda una estrategia político-militar para escalar y tener poder en buena parte del territorio nacional. Los resultados de estas disputas no se hicieron esperar, ya empiezan a verse grandes masas de población desplazada en buena parte del territorio nacional.

El periodo 2000-2002 sigue siendo el que ha registrado los más altos niveles de desplazamiento (43,9%) como reflejo de la agudización del conflicto armado y el crimen organizado. Ello se debió, por una parte, a la expansión y consolidación del proyecto paramilitar, por otra, a la culminación de los diálogos de paz con la guerrilla de las FARC. No obstante, se anota que el 41% de los desplazamientos de grupos familiares incluidos en el RUPD se produjo en el periodo comprendido entre enero de 2003 y agosto de 2008, periodo que cubre, entre otros desarrollos, el proceso de desmovilización de los grupos paramilitares, una reproducción de otros grupos armados ilegales, una

importante fase de los planes contrainsurgentes y antinarcóticos adelantados por el Estado colombiano y la implementación de la Ley de Justicia y Paz (Garay, 2009: 156).

Las masacres, los asesinatos, las desapariciones y sus repercusiones en el desplazamiento forzado ya se convierten en algo cotidiano, ya empiezan a verse como parte de una realidad imposible de ocultar y menos de silenciar, como se pretendió con los primeros desplazamientos. Pero lo realmente preocupante es que con la llegada constante de personas en situación de desplazamiento forzado a los centros urbanos, esta problemática empieza a naturalizarse, y de esta manera son invisibilizados por el Estado y por la ciudadanía. Solamente, como se verá más adelante, a través de movilizaciones, protestas y reclamos por sus derechos, la población desplazada empieza a ser escuchada.

Yo llegué y eso no se veía sino sangre por toda parte, yo nunca en los años que tengo había visto una multitud de muertos así, yo me metía por acá por este callejoncito y aquí habían por ahí siete, en una sola banca había dos así de pa' trás, vea, ¡despedazados! y les pegaban en el pecho, eso era como un hueco, horrible, horrible, horrible, pero no me daba temor de nada sino de estar como viendo. Mire que a las ocho de la mañana empezó el levantamiento y eran las cuatro de la tarde y no habían acabado, cómo sería la cantidad de gente, eso había mejor dicho ley de toda parte, y yo me vine de allá, y los *pelaítos*: mamá, mamá, vámonos de por aquí (Corporación Región, 2003).

A mí, me masacraron toda mi familia, el caso mío fue la masacre Churido, una de las muchas masacres que ha habido en Colombia, a mí llegan y me dicen por qué no evitaron eso (Taller línea del tiempo).

Una constante en las masacres es que, generalmente, los actores armados, exterminan a todos los integrantes de una misma familia, aun a sabiendas de que algunos integrantes de la misma no pertenecen al actor armado que justifica sus asesinatos. Esto lo hacen no solo como muestra de poderío, sino porque, según ellos, si dejan a alguien vivo será un futuro enemigo, con este argumento dieron muerte a muchos jóvenes y niños a todo lo ancho y largo del territorio nacional.

Igualmente, hay denuncias sobre masacres cometidas por paramilitares donde la fuerza pública tenía conocimiento, unas de las más conocidas por la negligencia del Estado, fueron las de El Aro en Ituango (Antioquia) y la de Trujillo<sup>59</sup> (Valle), solo por mencionar dos. Para ilustrar más este abandono del Estado en materia de seguridad, las demandas contra el gobierno advierten que cómo era posible que durante tres días los paramilitares hicieran de la vereda El Aro un verdadero ritual a la muerte, y las fuerzas militares no hayan llegado para defender la población de esta sevicia de terror y muerte.

También nos decían en varias ocasiones que no saliéramos ninguno de la base porque los “primos” o sea los paramilitares iban a hacer un “camello”, que entonces nosotros estuviéramos “despistados” (declaración de exsoldado profesional ante la Procuraduría General de la Nación, 23 de febrero de 1999).

Digo yo que el único motivo era ese, de que de pronto en el momento que ellos [los paramilitares] llegaban a matar la gente, uno estaba por ahí y del temor de ellos que uno dijera quien era, cómo era o que tales personas, porque la gente que uno vio ahí era gente del mismo pueblo que estaban con ellos. Veá, hubo una masacre la Chinita, hubo masacre por el tercero de Alfonso López, en una heladería, bueno, hubo otra en el golazo que queda por el supermercado Policarpa,<sup>60</sup> imagínese niños que a esa hora salen del colegio, van para su casa, mujeres que trabajan vendiendo chance y esa hora van a entregar, andaban por las calles. Ahí cayeron, ahí quedaron, la masacre fue grandísima, entonces todo mundo ya con más temor, más miedo, por lo que había pasado, ya uno no podía andar por las calles, todos los días tres, cuatro, cinco muertos y al que no lo querían matar entonces le tiraban una boleta “vállase” y le damos tantas horas, eso pasó con nosotros (entrevista a lideresa desplazada).

A mí ya me habían dicho, usted va a tener que irse de aquí porque hay un listado donde está Fulana, Perana y está usted, pues yo no creía, yo decía eso es mentira, eso es comentario, porque yo a nadie le debo nada, pero es que todos los que trabajan con el sindicato, con la Junta de Acción Comunal y la Unión Patriótica, toda esa gente está amenazada de que la van a coger, eso me dijo un amigo mío, yo no sé cómo se cogió esa información, no sé, yo le dije qué va, eso es puro chantaje, mentiras, pero como a los dos meses se dio, entonces cuando yo empecé a ver que esas masacres ya cogieron a Enau, Nelson y cogieron a Mercedes, cogieron a varios (entrevista a lideresa desplazada, comuna 8).

---

<sup>59</sup> En estas masacres ocurridas entre 1986 y 1994 perdieron la vida 342 personas, el Estado Colombiano fue condenado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al igual que integrantes de la fuerza pública, quienes participaron en dichas masacres en contubernio con los paramilitares.

<sup>60</sup> La entrevistada hace alusión a lugares que quedan en el Municipio de Apartadó, región de Urabá, zona donde se han presentado varias masacres y asesinatos.

Otra de las formas de operar de los grupos ilegales era cometiendo asesinatos en sitios públicos y en horas en que había mucha gente haciendo sus actividades habituales. Estos actores armados no medían los efectos de sus acciones bélicas con tal de asesinar su objetivo militar. La suma de estas acciones llevó a desplazamientos forzados, incluso de pueblos casi enteros (por ejemplo en Granada o San Francisco, en el Oriente de Antioquia).

El escenario de esta guerra en Colombia ya no tenía una ubicación determinada ni un lugar preciso de los enfrentamientos; es decir, ya era un conflicto armado que empezaba a anunciar también la urbanización más cruel de la violencia y la agudización del conflicto armado, como lo vamos a ver más adelante.

Los “los señores de la guerra” en Colombia no tienen un respeto mínimo por los derechos humanos. No tienen consideración por la población civil que está en medio del conflicto, combinan diversas formas de ataques pues, además de las masacres, acuden constantemente a las amenazas como medio de generar miedo y terror, muchas veces estas amenazas están antecedidas de hostigamiento, muertes, violaciones, torturas, bloqueo a la entrada de alimentos a las zonas de disputa por el control de uno u otro grupo armado. Para lograr el poder no escatiman en los medios.

Resulta que empezaron a pasar por ahí grupos, grupos y grupos, nosotros a veces pensamos que era la policía, entonces me dijeron, muchos reconocieron y me dijeron, si nosotros hemos visto esas personas, no sabemos quiénes sean pero si han pasado de noche; ya empezamos a ponernos nerviosos porque de todas maneras uno en una vereda tan lejana del pueblo, que es como a tres horas del pueblo para allá y todo, pues uno sí se pone nerviosa, que esté pasando gente y gente sin saber quiénes (entrevista a lideresa desplazada, comuna 3).

Empezó un señor que era antiguo de vivir allá o antiguo no, llegó con las primeras familias, dijo que no iba a quedar piedra sobre piedra, que yo no sé qué y a amenazar, como le explico, a amenazar la gente, no con armas sino verbalmente, entonces muchos empezaron a tener temores (entrevista a lideresa desplazada, comuna 3).



El miedo es una de las estrategias más recurrentes de los actores armados en Colombia para doblegar la voluntad de las personas y lograr obediencia, sumisión o destierro. El miedo opera de diversas maneras: está la forma de provocar miedo con el rumor que se extiende a los rincones de cada lugar amenazado, pero este miedo está antecedido de hechos reales de violencia, como por ejemplo descuartizar a las víctimas con motosierra (práctica muy utilizada por los paramilitares); estos hechos se entendían de poblado en poblado, entonces cuando llegaba este actor armado, la gente obedecía o huía. Igualmente, este grupo ha generado miedo a través del castigo que impartía en ciertas comunidades, ya fuera contra líderes de partidos políticos de izquierda o simples ladronzuelos, haciendo las veces de autoridad, sobre todo cuando se trataba de estos últimos o de los drogadictos. Otra de las tantas formas de generar miedo es por medio de grafitis en las paredes de los poblados, haciendo alusión a la muerte a “sapos”, a colaboradores de la guerrilla, entre otros.

Una noche los perros ladraron mucho. Nos levantamos para ver qué era lo que pasaba y nos dimos cuenta que un grupo de hombres vestidos con ropa de camuflaje y armados hasta los dientes llevaban a dos personas amarradas y con la boca tapada. Aunque estaba muy oscuro, pudimos darnos cuenta en sus miradas del sentimiento de miedo y angustia, como si supieran a lo que se iban a enfrentar. Fue un rato de asombro que se interrumpió con el sonido de dos disparos. De ese momento en adelante no pudimos dormir, pues el sonido de una motosierra nos llenó de terror (testimonio publicado por médicos sin fronteras).

Las amenazas se convirtieron en la forma más recurrente de los grupos armados para desplazar. Estas se dan no solo contra quienes consideran sus opositores directos, sino contra otros integrantes de la familia o amigos cercanos.

Las amenazas directas son el principal motivo de desplazamiento, y aumenta su incidencia en los últimos años a punto de afectar a cerca del 57% de los grupos familiares incluidos en el RUPD, desplazados entre 2005 y la fecha de aplicación de la II Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada (II ENV-2008) (Garay, 2009: 156).

Entonces me amenazaron con la niña, la niña me la arrodillaron y le pusieron el revólver en la cabeza, que si yo no me iba entonces ella pagaba, entonces ahí mismo arranqué (entrevista a lideresa desplazada, comuna 8).

Pues me tuvieron allá en secuestro no fue sino un día, pero sí pues hostigándome, amenazándome, poniéndome música que era alusiva nada más a la muerte, que con la tierra encima, que nadie nació para semilla, que cruz de madera (entrevista a lideresa desplazada, comuna 3).

Pero claro que me amenazaron, yo salía a la calle así para misa, diario me decían cosas, me echaban sátiras, bueno, mejor dicho, me decían muchas cosas, me dejaban granadas en la puerta de la casa y yo bajaba y les decía, vea, así como me colocó eso allá, vaya y lo recoge, que yo sé que fueron ustedes, yo no uso eso, ni mis hijos tampoco (entrevista a lideresa desplazada, comuna 13).

Ahora observemos cuáles son los discursos justificatorios de la guerra y los intereses de los actores armados para generar tantos destierros.

## **6.2 Explicaciones sobre las causas de desplazamiento forzado por el conflicto armado interno en Colombia e intereses de los actores armados**

Las causas que provocan el desplazamiento forzado, al igual que los intereses de los actores, son un tema que ha carecido de debate y judicialización de los responsables, solo es a partir de algunas sentencias proferidas por la Corte Constitucional respecto a los responsables de estos hechos, que se le ha dado una condena incipiente a los culpables de este flagelo. Son pocos los fallos que se han generado para castigar a los culpables del desplazamiento forzado y, menos aun, como vamos a ver más adelante, la recuperación de los bienes usurpados a estas personas.

Este apartado tratará de auscultar cuáles son los discursos justificatorios y los intereses que se anidan en este destierro al que son sometidos más de cuatro millones de colombianos. Por causas de desplazamiento forzado se hará alusión a las justificaciones discursivas que tienen los actores armados para generar desplazamiento, sea por acciones directas e intencionadas, de sus formas y modos de desplazar, como se ilustró atrás, o por los efectos indirectos provocados por estas acciones. En relación con el Estado, las causas de desplazamiento se relacionan con acciones directas, falta de prevención de

hechos de desplazamiento suficientemente monitoreados y denunciados u omisión de los mismos.

En relación con los intereses de los actores del conflicto para generar desplazamiento, se aludirá a hechos que evidentemente traen un beneficio económico, político o social para algún actor. Para ello, no solo se mirará el tema de la usurpación de la tierra, sino también el dominio y el control político por el capital social en las zonas donde tienen asiento y poderío los actores del conflicto. Igualmente, se tomarán aquellos intereses de algunas empresas para financiar económicamente a generadores de desplazamiento.

La legitimación de la guerra civil es un ejercicio discursivo de apelación deliberada a principios morales o jurídicos con carácter vinculante. Dicha acción, al excusar o explicar el para qué de la guerra, debe demostrar o simular ante diversas comunidades interpretativas o de legitimación, el carácter justo del alzamiento en armas, con perspectivas de formar un consenso significativo en torno al recurso bélico. Legitimar la elección bélica significa, entonces, que ella se torne admisible para las comunidades de interpretación porque las razones esgrimidas por los contendientes parecen justas y, ante todo, porque realmente hay correspondencia entre la acción e intención (Falcon, Letamendía, citados por Franco, 2009: 43).

Existen diversas explicaciones discursivas para el desplazamiento forzado por el conflicto armado en Colombia; desde el Estado se argumenta que el desplazamiento es una consecuencia indirecta de la guerra, generada por actores que en medio del conflicto y de sus acciones violentas generan desplazamiento forzado. Con esta explicación se trata de evadir una responsabilidad constitucional: la de garantizar la seguridad y la libre movilización de los ciudadanos en cualquier parte del país.

El origen del desplazamiento forzado, según la interpretación del Estado, estaría dado por la ocurrencia de hechos en zonas de confrontación armada,

que poco tienen que ver con esta población o más concretamente con que sus pertenencias sean el botín de la guerra.

Otra de las causas del desplazamiento armado son las operaciones armadas y los enfrentamientos de la fuerza pública con los grupos al margen de la ley, sean estos guerrilla, narcotraficantes o, en menor medida, paramilitares. Igualmente, se dan desplazamientos por las fumigaciones que realiza el gobierno, para controlar las siembras de hoja de coca, amapola y su procesamiento. El origen de este desplazamiento se da mayoritariamente por la ejecución del Plan Colombia, en el marco del cual el gobierno, por mostrar resultados a Estados Unidos, realiza fumigaciones indiscriminadamente, incluso en zonas de reservas ecológicas.

Igualmente, otra causa de desplazamiento forzado estaría dada no solo por la ausencia de las fuerzas públicas en zonas de confrontación para evitar el desplazamiento, sino por una omisión del Estado de acudir a los sitios donde se generan los éxodos y garantizar la seguridad de estas poblaciones. Es decir, el Estado espera que ocurran los desplazamientos y posteriormente acude o, en muchos casos, su presencia nunca llega.

El escalamiento de la guerra en Colombia permite que grupos al margen de la ley vayan consolidando verdaderas estructuras de poder en buena parte del territorio nacional. Uno de estos grupos, se reitera, son los paramilitares, que justifican discursivamente sus hechos por el vacío de Estado, el incremento del secuestro y la extorsión de la insurgencia. Este grupo crea toda una estructura militar, con miras a constituirse en una fuerza política en el país, intento que fracasó y que posteriormente se realizó a través de alianzas encubiertas con políticos de muchas regiones del país, en la llamada parapolítica.

Los paramilitares, como el actor armado que más desplazamiento provoca, arguyen que sus acciones tienen que ver, en muchos casos, con los vínculos

entre las personas que desplazan y la insurgencia armada; planteamientos estos que tienen poco asidero ya que la mayoría de los desplazados son campesinos, afrocolombianos e indígenas indefensos.

La presencia porcentual de grupos étnicos entre la población desplazada es mayor que la censada a nivel nacional, lo que corroboraría que estas poblaciones han sufrido en gran medida el rigor del desplazamiento forzado: de acuerdo con la II ENV-2008, un 23,6% de la población desplazada se declara perteneciente a un grupo étnico (16% se declara afrocolombiana frente a un promedio del 7,2% a nivel nacional, según el censo del 2005, y 6,5% indígenas, frente a un promedio del 3,4% a nivel nacional) (Garay, 2009: 159).

Pero los paramilitares, en su avanzada violenta, no respetan las formas organizativas que han creado algunas comunidades para no hacer parte de esta confrontación bélica, como por ejemplo las comunidades de paz, que son una apuesta de neutralidad en medio del conflicto; es decir, una comunidad interesada en dejar claro a los grupos armados que disputan el poder, que ella no quiere participar de ninguna forma armada para la resolución de los conflictos, además hacen un llamado para que no involucren de forma directa o indirecta a la población en la guerra. No obstante, este grupo armado hace caso omiso de estas declaratorias y ha generado muerte y terror en las comunidades que se declaran en neutralidad activa al conflicto. Una muestra de esta situación es la comunidad de paz de san José de Apartadó.<sup>61</sup>

Los paramilitares, igualmente, plantean que los desplazamientos hacen parte de la lógica de la guerra; es decir, son los efectos propios de una confrontación

---

<sup>61</sup> La comunidad de paz de San José de Apartadó es un corregimiento del municipio de Apartadó, en la región de Urabá. En este caserío se han presentado masacres, asesinatos selectivos, desaparición forzada, amenazas y desplazamiento. El número de personas asesinadas en este poblado supera los cien, y el grupo armado que ha cometido la mayoría de estos homicidios son los paramilitares, en muchos casos en contubernio con la fuerza pública. Estos hechos han llevado a prisión a miembros del ejército nacional, por las denuncias constantes de organismos de derechos humanos internacionales y de la misma comunidad. Igualmente, la guerrilla de las FARC ha generado hechos de violencia en esta localidad.

bélica, en la que el enemigo muchas veces se mimetiza en lugares donde se realizan operaciones armadas, por tanto, no consideran que sus actuaciones sean en contra de las comunidades; planteamiento rebatido no solo por organizaciones de derechos humanos sino por los mismos desplazados, al considerar que no se respeta a la población civil que está en medio del conflicto y que, al contrario, la forma de operar parecería que fuera contra ellos, ya que pierden todo en la avanzada armada.

La población civil ha sido el centro de gravedad porque la guerra, en su dimensión estratégica, es tanto una disputa por dominios territoriales como por la legitimidad. Lo es, además, porque está en juego el mantenimiento de la dominación política de clase, y la lucha contra los rebeldes se convierte en un pretexto para sojuzgar todo aquello que sea signo de desorden, que muestre inconformidad o que sea obstáculo para el progreso del capital. Así, es centro de gravedad en un doble sentido: primero, como condición de reproducción de la guerra y fuente de legitimación, y segundo, como objeto de control y victimización (Franco, 2009: 504).

La guerra que desató la subversión y que nos ha obligado a responder, no es una guerra de posiciones con distintivos convencionales y combatientes identificables, como en los enfrentamientos bélicos regulares. Es una guerra irregular, en la cual la guerrilla se camufla entre la población civil (Carlos Castaño Gil en el Primer Foro por la Paz en Colombia, Nueva York, 22 de abril de 2000).

También se da desplazamiento porque los paramilitares reclutan gente para sus filas y aquellas personas que no quieren hacer parte de la guerra emprenden el éxodo, buscando de esta forma no solo salvar sus vidas, sino las de sus familias, ya que las amenazas recaen sobre todo el núcleo familiar.

Las justificaciones discursivas expuestas por los paramilitares sobre las causas para desplazar son falaces, como se ha constatado por organizaciones de derechos humanos, ya que está suficientemente comprobado que la población que desplazan, en su gran mayoría, no tiene ningún vínculo con el grupo armado al que hacen responsable de sus acciones. De otro lado, exponen que sus acciones tienen como fin devolver la seguridad a muchos lugares donde la

insurgencia ha tenido el dominio y donde tienen la población intimidada por las extorsiones y el secuestro. Este es un planteamiento que ha motivado diversas contradicciones, ya que es la manera como este grupo ha logrado legitimarse y ser aceptado en muchas zonas del país, sobre todo por los terratenientes, empresarios y, en muchos casos, por las mismas comunidades.

En este marco de precariedades y dislocaciones, tal como lo expone Pedro Medellín, la para-institucionalidad emerge con su propia lógica. Ante la imposibilidad de encontrar en las instituciones los ámbitos adecuados para resolver sus tensiones y conflictos sociales, los confrontados se vuelcan sobre la sociedad buscando una salida a sus luchas. La capacidad, cobertura y eficiencia de los mecanismos de la represión oficial, quedan en cuestión. Las estructuras de control y disciplinamiento social se privatizan creando una cultura de los hechos y los actos de fuerza como alternativa de reconocimientos, negociaciones o solución de conflictos. En este sentido, el para-militarismo, las autodefensas campesinas y el sicariato no pueden ser otras cosas que sustitutos de la represión oficial (Medellín, 2004b: 117).

Los argumentos para la justificar la guerra de este grupo armado se mueven entre el rechazo y la aceptación: rechazo de quienes ven estos hechos de violencia como algo que no tiene ninguna justificación real y no aprueban que se acuda a esa barbarie para supuestamente ayudar a resolver la seguridad del país; aceptación de quienes tienen intereses particulares, como veremos más adelante, estos generalmente son: algunos terratenientes, comerciantes y políticos locales; también se puede dar una aceptación mediada por el miedo, del cual los paramilitares han hecho su instrumento principal de obediencia, dominación y aceptación.

Por su parte, la guerrilla, como el segundo actor armado que mayor desplazamiento forzado genera, tiene algunos fines justificatorios similares a los de los paramilitares; sin embargo, se aparta de ciertos de ellos, sobre todo en los

modos de desplazar, es decir, la gran mayoría de desplazamientos que se dan por este grupo tienen que ver con enfrentamientos armados, sea con los paramilitares o con la fuerza pública.

Las causas discursivas justificatorias que comparte la insurgencia con los paramilitares, tienen que ver con la colaboración que supuestamente le prestan algunos pobladores a uno u otro grupo, al igual que plantean que algunos habitantes de poblados en lugares de conflicto hacen parte del grupo armado contendor, sea como redes de apoyo o combatientes directos.

La disputa por la financiación de los grupos armados es otro de los hechos que provoca desplazamiento forzado, ya que en muchas áreas las FARC se financian mediante cuidado de cultivos de coca; así los señores de la droga convierten a la guerrilla en sus cuerpos de seguridad. No puede sorprender que la población campesina abandone lealtades a la guerrilla cuando surgen en su región fuerzas paramilitares que imponen su propio orden (Reyes, 2008: 31). La llegada de uno u otro actor armado, la disputa territorial y el control de fuentes de ingresos, son los detonantes de crudos enfrentamientos; para protegerse de ellos, la población civil tiene que emigrar.

Uno de los puntos de distanciamiento de la insurgencia con los paramilitares tiene que ver con que este último grupo se adueña de las tierras de la población desplazada o se las vende a otros grupos o personas que se benefician del conflicto armado. Otra distinción tiene que ver con que los paramilitares han hecho de las masacres todo un método para generar desplazamiento y terror en la población. Si bien la insurgencia ha cometido masacres, el número de estas no es tan alto como el de los paramilitares, y en su accionar bélico no se encuentra esta forma de exterminio como estrategia militar. Sin embargo, esta diferenciación no significa que no haya repudio y denuncias frente a sus hechos de violencia.



Nada justifica este accionar bélico. La guerra contrainsurgente, sea desde el Estado o desde los paramilitares, parece que no estuviera diseñada para exterminar este grupo, sino para sostenerlo como un rival y que a través de su persecución se puedan realizar toda clase de bajas contra la población civil. De hecho, parece que el propósito de esta confrontación tiene que ver, básicamente, con dos cosas. Por un lado, catapultar proyectos políticos militaristas, escudados en discursos contra la violencia, el secuestro y la extorsión, que permiten consolidar y afianzar programas de gobierno y de partidos políticos de “mano dura”; es decir, permiten el ascenso al poder de los gobernantes con discursos amparados en lucha contra el terrorismo. Pero lo que se anida en todo esto es la recomposición política de los partidos tradicionales por “nuevos” partidos políticos compuestos, muchos de estos, por los mismos caciques políticos tradicionales. Por tanto, es una lucha que se fundamenta en un campo discurso distinto a su verdadera intención, que es la circularidad del poder, en los mismos grupos y familias que tradicionalmente han decidido el acontecer económico y político del país.

Por otro lado, el propósito de la confrontación también tiene que ver con el afianzamiento de un poder económico y político. Los paramilitares fundamentan sus acciones en una lucha frontal contra la insurgencia, pero el corolario de sus reivindicaciones no era ideológico, como se quería a hacer ver, sino que buscaba generar un “orden” y lograr la dominación que permitiera afianzar un poder económico y político.

Igualmente, terratenientes, narcotraficantes, palmicultores, ganaderos, entre otros, son responsables directos o indirectos de desplazamiento forzado, en asociación con los grupos paramilitares y, en algunos casos, con la guerrilla. Los paramilitares se convierten en sus cuerpos de seguridad, a la vez que evitan las extorsiones, los secuestros, las protestas sociales o sindicales y cualquier otra forma de subvertir el orden institucional o que atente contra el capital privado.

Somos defensores de la propiedad privada y del capital, que van ligados al bienestar del pueblo. Lo que hay que buscar es la armonía entre el capital y la gente para que disminuyan las diferencias (Diego Fernando Murillo Bejarano en *El Espectador*, 2004).

Entre los fines justificatorios se encuentran no solo aquellos que acuden a la defensa de los intereses capitalistas, empresarios, terratenientes y demás, sino que también invocan y fundamentan sus acciones por la lucha contra las desigualdades sociales, producto, según estos, no de la concentración de la riqueza en pocas manos, sino del operar de la insurgencia que tiene al país en la pobreza, por los hechos de violencia que genera.

El conflicto armado es, antes que cualquier cosa, una guerra por el ingreso nacional, por su distribución, por dónde y con quién generar la riqueza de los colombianos, por la preeminencia del Estado o de los ciudadanos, por el pensamiento único o por la libertad de expresión, por el Estado dictatorial o por las libertades públicas. Si no se entiende esto no se entenderá por qué en el desarrollo de mi versión libre mencionaré a integrantes del poder económico y político, personas que desde la defensa de sus intereses y sus ideologías encontraron en las Autodefensas, no un cómplice sino un aliado para la consecución de sus fines y la concreción de sus ideales de país (Salvatore Mancuso, versión libre ante fiscales de Justicia y Paz, may. 15 de 2007).

Se observa que los discursos justificatorios se centran en la defensa y la consolidación de un proyecto estatal, donde participan algunos gremios, terratenientes, políticos locales, entre otros, y donde los paramilitares son los encargados de realizar, a través de la guerra, todo lo que sea necesario para lograr el control, la obediencia y la dominación que se requiere para que estas propuestas se materialicen. No obstante, el poder que han logrado estos grupos ha hecho que sean poder en sí mismos. Es decir, se han convertido en un híbrido de narcotraficantes, terratenientes, empresarios, que inciden fuertemente en las decisiones políticas del país, pues porque participan directa o indirectamente en estas. Por lo anterior, el horizonte justificatorio, fuera de ser espurio y falaz, ya está entrapado en la maraña del poder económico y político que lograron los paramilitares, tal como se expuso atrás.

No creamos un frente en ninguna región mientras los habitantes de la misma no se comprometan a financiarlo. De ahí, por decir algo, cuando llegamos por primera vez al Eje Bananero fue ante la petición persistente de un grupo de personas que dijeron liderar a otro grupo mucho más numeroso (Carlos Castaño en *El Colombiano*, 1996).

Cuando llegamos a la zona de Urabá, el sector bananero estaba en quiebra, los dueños de las fincas y los finqueros no podían permanecer en la zona [...] desde que nosotros estuvimos en la zona no volvió a haber sino un solo paro bananero y duró dos días (Ever Veloza García, alias “HH”, versión libre ante fiscales de Justicia y Paz, sep. 25 de 2008).

La defensa de la propiedad privada en general, en su carácter objetivo y relacional, es la expresión más concreta de los motivos de interés que activan la movilización contrainsurgente; lo es porque, en su forma histórica, es el fundamento del poder que se procura conservar y acrecentar. Pero no se presenta así ante las comunidades interpretativas, sino que se esgrime como un motivo de justicia —en apariencia subordinado al argumento de legítima defensa— que anima la guerra contrainsurgente y que supuestamente hace de esta un medio legítimo de protección. La defensa de la propiedad privada es el núcleo verdadero del argumento de la legítima defensa con el que se intenta justificar una guerra preventiva y punitiva; en ella reside el sentido de justicia de los grandes propietarios capitalistas (Franco, 2009: 183).

Todo este afán de extender el poder genera mixturas entre los actores de la guerra, que hace que se pierdan la razón y los límites ideológicos de sus proyectos políticos (el motivo por el cual se crearon, como en el caso de los paramilitares y la guerrilla) y su fin justificador.

En relación con los intereses que movilizan a estos grupos a generar desplazamientos forzados, encontramos intereses directos e indirectos, tal como se mostrará en los apuntes que siguen y que empiezan a desentrañar y delinear el fin último de estas confrontaciones, y los propósitos que se anidan en la fundamentación de la guerra en Colombia.

Los intereses de los actores directos e indirectos de la guerra en Colombia se mueven en tres direcciones: económicos, políticos y sociales. Los primeros están fundamentados en la tenencia y la usurpación de la tierra a millares de campesinos que han sido obligados a huir y dejar atrás sus pertenencias.

El desplazamiento forzado en el país ha provocado lo que se podría llamar una contrarreforma agraria,<sup>62</sup> ya que buena parte de la tierra de las familias desplazadas ha ido a parar a manos de los narcoparamilitares, ganaderos, palmicultores u otros dueños de cultivos extensivos. La tierra usurpada está generalmente en zonas geoestratégicas, ricas en agua, biodiversidad, maderables, petróleo, etc.

El total de hectáreas despojadas o forzadas a dejar en abandono desde 1998 sería del orden 5,5 millones –sin contar aquellos predios con extensión superior a 100 has, ni las tierras colectivas de afrocolombianos e indígenas–, que equivalen al 10,8% de la superficie agropecuaria del país. De manera que si el abandono de tierras fue masivo por la cantidad de familias que involucró (cerca de 385.000 familias), su magnitud en términos de la superficie también alcanza una proporción sensiblemente elevada. De acuerdo con la II ECV-2008, el 38,6% de los grupos familiares inscritos en el RUPD perdió predios con extensiones menores de 5 hectáreas y el 29,0% y el 32,4% se vieron forzados a abandonar tierras cuya superficie oscilaba entre 5 y 15 hectáreas o era superior a 15 hectáreas, respectivamente (Garay, 2009: 174-175).

La usurpación de tierra por parte de los grupos paramilitares es refrendada por Reyes cuando plantea que el paramilitarismo fue acogido como un nuevo modelo de seguridad y consolidación del dominio territorial. Dos quintas partes de dos millones de desplazados por la violencia perdieron su tierra en manos de grupos paramilitares, que se apropiaron de ella como botín de guerra

---

<sup>62</sup> La contrarreforma agraria es tomada como una forma de apoderamiento de la tierra por diversos actores del conflicto armado, que no son los dueños originarios y que están por fuera de la legalidad. Estos hechos se realizan forzando a los dueños legítimos de la tierra a que la abandonen, a través de amenazas, asesinatos, entre otros.

y la asignaron a sus protegidos para recomponer una base social sumisa a la gran hacienda (Reyes, 2008: 26).

Muestra de los intereses de los actores armados para desplazar se recogen en los testimonios de las personas indagadas para esta investigación:

Para nadie es un secreto, todo mundo sabe, se hacen los que no saben, de que eso fue por guerrilla, ellos [los paramilitares] se hacen, pero ellos sí saben porque eso es un proyecto que ellos tienen desde hace varios años, un proyecto que ellos tenían para sacar al campesino, sacar la gente de las tierras, no solo de Urabá sino de todas partes, como ha sucedido para el lado de la costa, como ha sucedido en otras partes (entrevista a líder desplazado, comuna 3).

Reunieron a la gente que tenían fincas y lo primerito que les dijeron es, señores, nosotros venimos a coger estas tierras y a ustedes les vamos a pagar a ciento cincuenta la hectárea, pero les vamos a dar setenta y cinco ahora por hectárea y el resto se lo pagamos a la viuda (entrevista a líder desplazado).<sup>63</sup>

Teníamos 10 vacas con sus terneros, entre todos o sea las vacas, los terneros, el toro, por ahí 20 animalitos [...] entonces uno se pone a ver, uno queda desterrado y todo lo que tenía, ¿quién se queda con eso?, jesa gente del monte se queda con eso, la casita; Son los que mandan allá, los grupos armados al margen de la ley, ellos son los que ponen la ley y si uno no se somete a las normas de ellos... Por ejemplo donde nosotros estábamos en casa barro, que es una zona minera, si uno no les da cierto porcentaje de lo que uno trabaja, que prácticamente uno lo realiza es con las uñas, porque allá una vez fue la multinacional y llevó unos aparatos para detectar el oro (entrevista a líder desplazado de la comuna 13).

Siempre nos hemos sentido es como unas personas marginadas, donde nos ha cogido mucho la desesperanza, el desempleo, y la pobreza cada día nos invade más, a sabiendas de que estamos en un país que es uno de los más ricos se puede decir que del planeta tierra, por los recursos que han tenido, pero que nos han invadido las multinacionales y a raíz de esto la falta de soberanía de un gobierno nacional y que le ha entregado las puertas a estas multinacionales (entrevista a líder desplazado de la comuna 8).

Igualmente, hay casos de algunas personas desplazadas que logran recuperar sus tierras en manos de los paramilitares o de sus testaferros, y después de pasar por los peores periplos del proceso de restitución, son nuevamente despojadas o, peor aún, asesinadas, como lo muestra el siguiente relato:

---

<sup>63</sup> Esta manera de amenaza ha sido muy frecuente y en muchos casos han cumplido con dicha amenaza, es decir, asesinan al esposo para no pagar el precio de la tierra.

A “Colombia” lo encontraron a un lado del camino que lleva al mar, entre Turbo y Necoclí, tirado en una platanera con los brazos levantados, como pidiendo auxilio. Nadie se extrañó de su muerte porque él mismo ya la había anunciado, y hasta había dicho quién iba a cometerla. Cinco meses antes, el Estado le había devuelto las 38 hectáreas de tierra que los paramilitares le robaron a su padre en la vereda El Tigre, corregimiento de El Totumo, en el golfo de Urabá. Aquel fue un día feliz.

Él y su familia, acompañados por unas cuarenta personas, caminaron hasta el predio devuelto, a tres horas de camino del casco urbano, y tomaron posesión entre abrazos, canciones y un sancocho de gallina que alcanzó para todos. Era tanta la alegría que ya nadie se acordó de las amenazas de Jairo Humberto Echeverry Bedoya, el terrateniente de la zona, dueño de 1.000 hectáreas de campo en la parte oriental del golfo. El hombre les había salido al paso y les advirtió que si insistían en llegar hasta el predio devuelto, que él contaba como suyo, “no respondía”.

Ya tarde en la noche, en medio de la celebración, bajo un cielo de estrellas amontonadas y cocuyos titilando entre el pasto, con el resplandor del mar allá muy lejos, “Colombia” les mostró el lugar donde los paramilitares fusilaron a su padre y a su hermano. Él logró escaparse y ya nunca más volvió, hasta esa noche, trece años después. El gobierno acababa de entregarle un documento a “Colombia” en el que aparecía su nombre: Albeiro Valdez Martínez. Era el acta de restitución, y él feliz se la mostraba a todos como si fuera un diploma de graduación.

En el papel, el Estado se comprometía a “acompañar a su familia en el restablecimiento de sus derechos, así como a prevenir nuevos hechos violentos”. Era letra muerta. Firmaban el documento Eduardo Pizarro, presidente del Comité Nacional de Reparación y Reconciliación (Cnrr); Jaime Jaramillo Paneso y Gerardo Vega Medina, ambos miembros del mismo comité; Sandra Rojas Manrique, defensora del Pueblo; Nubia Hoyos Ardila, asesora del Ministerio del Interior y de Justicia; y Jairo Herrán Vargas, personero de Medellín. Las firmas de algunos de los funcionarios parecen autógrafos de futbolistas, con trazos amplios, importantes, y hasta ahora inútiles.

Una tarde, apenas días después de aquella fecha, dos hombres armados tocaron a la puerta de “Colombia”. Le dijeron que su tierra ya tenía dueño, que no se hiciera matar. Se identificaron como miembros de las temidas Águilas Negras. Historia repetida: en total, 1.400 familias, unas 7.000 personas, están esperando la devolución de sus parcelas en Urabá. Hasta ahora solo 70 predios, de más de 1.000 que se calculan en poder de testaferros de paramilitares, han sido regresados a sus legítimos propietarios. Pero la devolución nada garantiza. Fue el caso de “Colombia”: en diciembre, después de la visita de los dos hombres armados, el campesino logró que el vicepresidente Francisco Santos lo atendiera. Fue una especie de cónclave en la oficina del director regional del Sena en Apartadó. Allí también estaban Jaime Jaramillo Paneso del CNRR; Alexandra Parra, asistente privada del vicepresidente; y Hernán Giraldo, comandante de la XVII Brigada del Ejército. A Santos se le ocurrió que hablaran con el terrateniente acusado de las amenazas y le advirtieran que nada podía pasarle a “Colombia”. Lo dijo así, muy decidido. Entonces lo llamaron desde el celular del comandante de la XVII Brigada y pusieron el teléfono en alta voz.

“Cuidado le ocurre alguna cosa a este campesino porque eso sería muy grave”, le dijo el oficial en presencia de todos. Echeverry Bedoya, advertido de que allí estaba el mismísimo vicepresidente de la República y otros tantos funcionarios, saludó a los asistentes con educación y recordó que entre ambos ya había una conciliación, que no había de qué preocuparse. Pero “Colombia” no quedó tranquilo y exigió que le dieran protección, entonces accedieron a hacerle un estudio de riesgo para saber si le asignaban escoltas. El veredicto fue que su nivel de peligro era “ordinario”, el mismo de un vendedor de periódicos.

El 10 de mayo de 2010, cinco meses y 18 días después de que Estado le devolvió las 38 hectáreas de tierra que los paramilitares le quitaron a su padre asesinado, Álbeiro Valdez Martínez fue hallado muerto. Se sabe que horas antes el campesino asistió a una reunión con las Águilas Negras en zona rural de Turbo, lugar al que fue citado para que explicara sus nexos con supuestas organizaciones defensoras de derechos humanos. A sus vecinos del Totumo les dolió la noticia, pero nadie se mostró sorprendido. Ni siquiera con todo lo que pasó después.

En el acta del levantamiento, los peritos de la Sijin afirmaron que las características del cuerpo, tirado a un lado del camino, con signos de arrastre y golpes en brazos, cabeza y espalda, permitían establecer que la causa de su muerte era violenta. Sin embargo, el médico legista que firmó el certificado de defunción como muerte violenta, horas después cambió su dictamen por muerte natural. Aún faltaba una última agresión.

El 25 de junio de 2010, a las 9:30 de la mañana, luego de una visita al predio, “y tras constatar que no se encontraba nadie allí ni quien opusiera resistencia”, el alcalde encargado del municipio de Necoclí, Edelfred Villalobos Ortega, firmó un acta de devolución de las 38 hectáreas a un nuevo propietario a partir de la fecha: el terrateniente Jairo Humberto Echeverri Bedoya. Y cualquiera que pase por el cementerio de Turbo lo puede constatar:

Álbeiro Valdez Martínez fue enterrado sobre las tumbas de su padre y su hermano también asesinados. Como casi nadie lo conocía por el nombre, los familiares escribieron su apodo sobre el cemento fresco para que todos estuvieran seguros de que ahí, a 300 pasos del mar, por decisión de los hombres y no de Dios, yace “Colombia” (*Semana*, 2010).

Entonces ellos [paramilitares y terratenientes] llevaron desde luego una persona que les iba haciendo los papeles de una vez, sí, ellos llevaban quién les hiciera los papeles de las escrituras, pues entonces por eso, es muy difícil por ejemplo hoy en día que le dicen a uno de que uno debe de tener papeles para poder demostrar que uno dejó tal cosa, es muy difícil (entrevista a líder desplazado de la comuna 3).

El caso de Álbeiro Valdez Martínez, conocido como “Colombia”, es uno de los tantos que han pasado en el país y siguen pasando, ya que los “nuevos” paramilitares, terratenientes o testaferros, no quieren entregar la tierra a sus

legítimos dueños, acudiendo a todo tipo de artimañas para quedársela o para volver a usurparla.

El despojo de la tierra en Colombia se sustenta en una mezcla de violencia, corrupción local y ausencia de políticas públicas que hagan efectiva la restitución de los derechos de las víctimas. Muchas de las tierras abandonadas por los desplazados han sido apropiadas ilegalmente por los victimarios, a pesar de constituir violaciones de derechos humanos y crímenes de lesa humanidad. Los procedimientos violentos de expulsión de la tierra posteriormente han sido legalizados mediante diferentes modalidades (Comisión Seguimiento a la Política Pública, 2009a: 17).

El corazón del conflicto en Colombia, tal como lo expone Reyes, tiene que ver con una lucha por despojar a los campesinos de la tierra y los recursos a favor de una casta de grandes propietarios rentistas, que a la vez controlan la máquina de compraventa electoral y las burocracias regionales, que devoran el dinero de la comunidad y las mantiene en el atraso (Reyes, 2008: 27).

En esta dirección, la Comisión de Seguimiento al cumplimiento de la sentencia de la Corte Constitucional T-025 de 2004, sintetiza las modalidades de despojo así: transferencia de derechos de los legítimos titulares viciada por la fuerza, celebrada bajo intimidación, o con pago de un precio irrisorio; negociaciones entre particulares encaminadas a la transferencia de derechos, en un contexto de fuerza o violencia; legitimación de derechos a través de instancias administrativas, cuyo origen ha sido violento o bajo intimidación; apropiación de territorios étnicos de facto o a través de títulos con apariencia de legalidad, y legitimación de derechos a través de instancia judicial (Comisión de Seguimiento a la Política Pública, 2009a: 18).

Un conflicto tan “difuso” como el que sucede en Colombia, es propicio para que se acomoden y reacomoden diversos sectores, políticos o gremiales, para favorecerse en esta confrontación de acuerdo a sus intereses. Es claro que los intereses de los actores de la guerra no se reducen única y exclusivamente a la



tenencia de la tierra. Existen también otros intereses, como se verá más adelante.

Los intereses por la tenencia de la tierra se mueven en distintas órbitas, pues están también los que giran alrededor de los cultivos extensivos, básicamente los grandes cultivadores de palma africana, utilizada para la producción de aceites, ya sean para biocombustibles, de la industria cosmética u otros productos que se pueden extraer de esta planta.

Cuando a nosotros nos sacaron de las tierras de nosotros, para que otras personas hagan uso de ella, lo que están haciendo es acabar con la zona bananera, tienen ese proyecto de palma africana donde vienen una gente a trabajar y ya el obrero de allá de Urabá no gana lo que ganaba primero, sino que le están pagando con un bono.<sup>64</sup> Esto era muy triste (entrevista a lideresa desplazada, comuna 3).

Entonces allá no respetaban a nadie así tuviera ochenta y cinco años, así fuera un niño, a ellos no les importaba matarlo, entonces, con tal de quedarse con las tierras y las cosas (entrevista a lideresa desplazada, comuna 8).

Ahora actualmente oigo diciendo que la disputa de ese terreno allá es la riqueza que tiene, incluso cerca de donde está la finca mía ha habido varias exploraciones, porque eso contiene petróleo y otros minerales (entrevista a lideresa desplazada, comuna 13).

A ver, el origen del desplazamiento en la zona de Urabá viene por la forma de trabajo que había allá, porque hay una forma de trabajo o había, porque en este momento ya no la hay, prácticamente está muy terminada ya, en la zona bananera por lo que tiene que ver con la madera, el oro, mejor dicho lo que tiene que ver con la tierra productiva, es una tierra donde el campesino lo que siembra da, es ganadera, entonces debido a eso se vino el desplazamiento allá (entrevista a líder desplazado, comuna 3).

Las causas del desplazamiento siempre tienen que ver con las riquezas de algunas regiones, casi que lo normal de los desplazamientos se basa en las riquezas de las regiones (entrevista a líder desplazado, comuna 13).

Con el desplazamiento se produjo una pérdida masiva de tierras, animales y otros bienes que constituían activos productivos de los grupos familiares desplazados, circunstancia que, como se mencionó en capítulos anteriores,

---

<sup>64</sup> El bono tiene un valor económico determinado, a la vez es una forma de asegurar que los productos alimenticios se compren en los establecimientos que son de propiedad de los mismos cultivadores de palma africana.

implicó un deterioro sustancial de su situación económica, al mismo tiempo que se inhabilitaron sus capacidades de generación de ingresos. En efecto, sus experticias estaban centradas en la producción agropecuaria y extractiva, de manera que la mayor parte de los desplazados pasaron de ser de agricultores expertos a habitantes urbanos marginalizados (Garay, 2009: 174).

Otro tipo de intereses que mueven el conflicto armado en Colombia son los intereses políticos, que tienen que ver con la consolidación de partidos políticos que, amparándose en la contrainsurgencia, gestan bases electorales locales y regionales, con fuerte incidencia nacional.

Igualmente, estos intereses políticos se dan por empresas que participan en la confrontación bélica, financiando grupos paramilitares con el cometido de debilitar y lograr la obediencia del sector sindical; de esta forma neutralizan las reivindicaciones de los trabajadores e impiden las movilizaciones y los paros.

Bueno, entonces ahí ya como que hubo una negociación [de] esa la Chiquita Brands con las bananeras, con la zona bananera, acabar con los sindicatos porque por medio de los sindicatos era que el obrero tenía su buen pago, tenían pues todo lo que a un empleado le corresponde tener (entrevista a lideresa desplazada, comuna 3).

Quedaban prohibidos los paros en la región, que la gente trabajará obligatoriamente, para el desarrollo de la región [...] Hablamos con las personas que laboraban en esas fincas que no apoyaran ni participaran en más paros, que no apoyaran a las guerrillas comunistas en esos paros que venían realizando, que si seguían apoyando esos paros eran objetivo militar [...] Cuando llegamos al Urabá era una región con progreso, con educación, salud y muchos beneficios para los trabajadores de las bananeras [...] Nosotros acabamos con todo eso en beneficios de los gremios económicos (Ever Veloza García, alias "HH", versión libre ante fiscales de Justicia y Paz, nov. 26 de 2007).

Yo pienso, pienso no, es una realidad, siempre los desplazamientos se dan por intereses capitalistas, esa es la parte fundamental (entrevista a líder desplazado, comuna 3).

Finalmente, los intereses sociales de los "señores de la guerra" están representados no solo en ganar obediencia, control y legitimación de la población, sino en no dejar que organizaciones sociales distintas a las de sus intereses prosperen y menos que desobedezcan las órdenes de quienes ostentan

el poder en cada lugar de dominio. Igualmente, en muchas regiones del país estos grupos armados, específicamente los paramilitares, se apoderaron de organizaciones sociales y comunitarias, para contratar con la empresa privada y con el Estado o para ganar legitimidad y aceptación.

Al auscultar en los intereses de los actores armados en Colombia según los testimonios, queda claro que los propósitos son diversos; sin embargo predomina el interés económico y político, así los grupos armados se amparen en un campo discursivo justificatorio diferente.

### **6.3 Llegada a la ciudad de la población en situación de desplazamiento forzado: violencia urbana, rupturas familiares y pérdidas socioculturales y organizativas**

En el capítulo 5 se realizó una primera aproximación a las condiciones en que se encuentra la población en situación de desplazamiento forzado que habita en la ciudad de Medellín y especialmente en las comunas 3, 8 y 13, y se mostró la situación por la que atraviesan estas personas al llegar a la urbe.

Lo que queremos ahora es auscultar, a partir de los relatos de la población desplazada, lo que ha significado la llegada a la ciudad, la percepción sobre las diversas dinámicas que tienen que enfrentar y la forma como sortean un ambiente que desde muchos puntos de vista es adverso a la forma como vivían anteriormente.

Como se señaló en el acápite anterior, a la población en situación de desplazamiento forzado por el conflicto armado en Colombia, además de haber vivido todo tipo flagelos en los sitios de origen, de los que fueron expulsados por la violencia generada por los diversos actores de la guerra, les toca emprender un nuevo periplo en los grandes centros urbanos, donde igualmente la urbanización del conflicto es álgido y tiene diversos componentes que hacen que este sea difícil de eludir. Estas personas llegan a la ciudad en la búsqueda de un espacio donde resguardarse, mientras las condiciones del conflicto les

permitan volver a sus sitios de origen o definitivamente quedarse en los centros urbanos.

En esta dirección, este apartado tratará de mostrar en un primer momento las diversas situaciones que ha tenido que afrontar la población desplazada al llegar a la ciudad. En un segundo lugar, se hará alusión a las rupturas familiares y los detrimentos socioculturales que han tenido que enfrentar. Por último, se mencionarán las pérdidas de los procesos organizativos que se dan al ser desterrados de sus lugares de residencia. Esto se hace con el ánimo de tener una visión completa a partir de testimonios, que permita analizar la forma como han retado todas estas situaciones adversas, a pesar de las cuales siguen luchando y resistiendo por sus derechos en el marco de la política pública y haciendo de la resistencia ciudadana una forma de reivindicar sus derechos, tal como se verá en los próximos acápites.

La llegada a la ciudad de Medellín de la población en situación de desplazamiento forzado por el conflicto armado está precedida de diversos sucesos por los cuales han tenido que pasar al huir de los actores violentos. Además del miedo ya incrustado en la memoria individual y colectiva, por las muertes de sus seres queridos, esta población tiene que enfrentar diversas situaciones. Por un lado, muchas personas de la población en situación de desplazamiento forzado no conocían la ciudad ni tenían familiares en esta. Por ello, no contaban con un sitio a donde llegar y se veían obligados a estar en cualquier lugar donde los sorprendiera la noche, generalmente debajo de un puente, y después de un tiempo se ubicaban en las laderas de la ciudad, catalogadas como zonas de alto riesgo; allí construían sus viviendas con plástico, cartón y madera, y los más afortunados se hospedaban donde parientes o amigos.

Llego aquí a Medellín, tuve que llegar donde un sobrino con todo el miedo del siglo porque la gente y los amigos me decían que los paramilitares estaban de moda, que aquí uno bajaba al parque San Antonio y que ellos tenían el nombre de

uno (entrevista a líder desplazado, comuna 8).

Nosotros hace 10 años, nosotros fuimos los que abrimos esas carreteras con pico y pala, en combito nos íbamos, entonces yo hice un recuento histórico en esos tiempos, lo que nos tocó sufrir allá con las bandas, las persecuciones que hubo, la operación Estrella (entrevista a lideresa desplazada, comuna 13).

Las persecuciones por parte de los paramilitares hacia muchos desplazados continuaban en la ciudad, solo por el hecho de ser procedentes de determinada región (por ejemplo Urabá o de algunos municipios del Oriente antioqueño) ya eran vistos como sospechosos. Así los paramilitares ejercen un control particular sobre los asentamientos donde habitan estas personas.

Un día, recién llegados, [Edison] nos confesó que “había tenido que matar a alguien”. La víctima era un hombre mayor que días antes había llegado a La Sierra de un pueblo del oriente antioqueño, prácticamente con lo que llevaba puesto. Venía con su familia huyendo de una masacre paramilitar.

Se había instalado con ellos en una casa en el límite entre el barrio Ocho de Marzo y La Sierra, donde por esa época había balaceras casi a diario. No tenía opción, quería un techo para su familia y esas casas estaban desocupadas, así entre ellas se dieran bala toda la noche. El señor había discutido con un vecino. Edison, en su calidad de jefe del barrio, había ido a hablar con él para arreglar el problema. Según me contó, le pidió que saliera de la casa, pero el señor permaneció adentro. Él entró y el desplazado, con el desespero de una fiera acorralada, le tiró un machetazo.

Edison disparó su pistola y asesinó a ese hombre que todavía no llevaba una semana en Medellín, después de huir de la violencia del campo ([www.elmalpensante.com](http://www.elmalpensante.com)).

Cuando el 12 de enero se metieron y fue cuando cogieron toda la gente y se la llevaron, volvieron a mi casa, me tumbaron las puertas, las ventanas, yo tenía en la cocina un arrume de adobes que era para hacer el pollo [muro], para hacer un lavadero y para todo eso, todo lo picaron, picadito, me lo dañaron, me dañaron todas las cosas, todo me lo rebujaron, se llevaron fotos mías, ya mi hijo como era mayor de edad, estaba prestando servicio militar, y yo tenía fotos de él y entonces que dijeron vean ese HP con un hijo en el ejército y ella es una guerrillera y yo entonces vea pues, el hecho de que uno trabaje con una comunidad, el hecho de que uno trabaje con organizaciones, con Ong uno es un guerrillero, a mí me parece que no (entrevista a lideresa desplazada, comuna 13).

Es tal la desesperación o el desconocimiento de las dinámicas propias de una ciudad con un conflicto armado violento, que estas personas no dimensionan lo que pasa o no les importa, con tal de tener un lugar diferente al asfalto para establecerse con sus familias o con lo que queda de ellas. De esta manera, a

través de un proceso de resistencia a las persecuciones, amenazas, desalojos de los violentos, las personas fueron creando asentamientos donde constantemente llegaban familias desplazadas de muchas regiones del departamento, de otras partes del país e incluso de la misma ciudad, lo que se denomina desplazamiento intraurbano. Algunos de los barrios que componen la ciudad se crearon a partir del trabajo colectivo de las familias desplazadas, por ejemplo La Cruz y La Onda (comuna 3), Llanaditas (comuna 8) y El Salado (comuna 13).

Otros tuvieron que acudir a donde parientes o amigos al llegar a la ciudad, como medida temporal mientras encontraban trabajo y de esta forma podían tener intimidad familiar. Muchos se encontraron con un rechazo en la ciudad por ser desplazados, ya que eran vistos como invasores, como tramposos que iban a vivir del presupuesto público o como aquellos que les iban a quitar recursos a los llamados “pobres históricos”.<sup>65</sup>

Yo igual me quedé arrimado pues, por esos días a dónde más iba a llegar, a donde la tía mientras que vi que podía pagar arriendo, de ahí me fui, porque siempre es la privacidad, ya uno ve que necesita privacidad, y me fui a pagar una piecita en arriendo (entrevista a lideresa desplazada, comuna 3).

Es difícil porque en un ranchito pequeño hay que meter dos o tres familias mientras se dan las posibilidades de irse cada quien organizando, entonces es difícil, mas sin embargo se sobrevivió (entrevista a lideresa desplazada, comuna 8).

Pero el factor más preocupante que debían afrontar era la violencia, puesto que la ciudad, al igual que buena parte del país, estaba en disputa entre la insurgencia, los paramilitares, las bandas de sicarios al servicio del narcotráfico y la delincuencia común. En estos enfrentamientos vencieron los paramilitares, sometiendo y articulando a través de coerción o pagos, a las bandas de delincuencia y a los sicarios que operaban para los carteles del narcotráfico. De esta forma, los paramilitares hacen de la ciudad un verdadero negocio, pues no solo se lucran por el narcotráfico, sino que realizaron toda una propuesta ilegal

---

<sup>65</sup> Esta es una forma de nombrar a aquellas personas que están por debajo de la línea de pobreza, y que siempre así en la ciudad. Sobre esta noción, ver la primera parte del capítulo 6.

de recaudo de dinero basada en extorsiones a propietarios de negocios, transportes públicos y cobros por vigilancias en los barrios.

En los contextos de violencia de larga duración y compleja, como los que vive Colombia, donde la dinámica del poder cambia según el actor armado que tenga el dominio y el control, se presentan disputas permanentes por acomodamiento o reacomodamiento en los cambios de flujos de poder de las grandes organizaciones al margen de la ley y al interior de estas. Esto genera un conflicto y una violencia permanente, por el afán de concentración y consolidación del poder en un grupo particular o en un individuo específico.

El caso particular del conflicto armado urbano en la ciudad de Medellín, se mueve bajo disputas violentas por el control microterritorial; es decir, se desarrollan enfrentamientos por la distribución de microtráficos de narcóticos, extorsiones, entre otros medios ilegales. Las bandas de los barrios emprenden una violenta disputa para lograr imponerse sobre las demás, tratando de tener una hegemonía que permita centralizar el poder en cabeza de sujetos que generalmente están asociados al narcoparamilitarismo. Estas reyertas por el control territorial y la demarcación de unos límites invisibles, provocan nuevos desplazamientos.

Un porcentaje importante de los grupos familiares desplazados (aproximadamente el 15%) ha sufrido más de un desplazamiento forzado. Esto denota una falla reiterada en el deber de protección y de garantía de no repetición en cabeza del Estado, que permite la perdurabilidad de la crisis humanitaria. Cerca de un 63% de los grupos familiares de población desplazada incluida en el RUPD ha sido expulsado de zonas rurales, el 21,4% de centros poblados y el 15,6% de cabeceras municipales, lo cual confirma el origen predominantemente rural de la población afectada por el desplazamiento forzado (Garay, 2009: 156).

La llegada a la ciudad de la población en situación de desplazamiento forzado como se viene describiendo, fue supremamente traumática ya que los controles de los paramilitares y las bandas adscritas a estos tenían múltiples propósitos, como no permitir que proliferaran organizaciones contrarias a los intereses de los paramilitares en la zona. Igualmente, se daban todo tipo de extorsiones desde venta de lotes, pagos por la seguridad de la zona o en su defecto robos, como forma de justificar su función de “cuidadores”; además, presionaban a los jóvenes desplazados para que hicieran parte de estas organizaciones criminales. Toda esta estrategia de control y dominación ha convertido a la ciudad de Medellín en una ciudad en disputa, sobre todo después de la extradición a Estados Unidos de jefes paramilitares como alias “Don Berna”.

Sí, un grupo ahí del barrio, llegaron y entonces amenazaron, a esa hora nos hicieron ir, nos robaron todo, todo se lo llevaron, zinc, madera, herramientas, todo, ellos nos hicieron salir (entrevista a lideresa desplazada, comuna 8).

Un día se formó una banda de los “negros” con Villatina, entre la Libertad, con un señor que le decían “el peludo” y eso todos los santos días, cada 4 días, aparecían dos o tres muertos y entonces empezaron esa pelea entre bandas y nosotros nos tocaba bajarnos de la camita, tirarnos a la madera porque el piso era de madera, la casa mía era un tambo (entrevista a lideresa desplazada, comuna 8).

En el caso de Llanada,<sup>66</sup> donde yo vivo, ellos se hacían llamar milicianos, algunos eran dizque guerrilleros, bueno, de la insurgencia, pero con ellos no había ningún problema. Qué hicieron ellos, qué hacían ellos, pues venderle, aprovecharse del desplazado y venderle el lotecito por 40.000 pesos, 30.000 pesos, 20.000 pesos, y eso creo que en todas las zonas de Medellín eso pasó. Entonces los desplazados de alguna manera les pagaron a ellos esos lotes (entrevista a líder desplazado, comuna 3).

Ya entró un grupo de delincuencia, paramilitares, y eso se volvió un desorden, empezaron a perseguir a la gente, porque para nadie es un escondite que aquí en Medellín o donde sea en los barrios hay de todo, hay grupos armados, delincuencia, hay, cómo le dijera yo, milicias, entonces el que estaba en esas milicias ya lo tenían detenido, entonces ahí aprovecharon y se metieron otras personas que se hicieron pasar por milicias y formaron un grupo, resulta que ese grupo era un grupo paramilitar, entonces ellos ya empezaron a matar a los otros y quedaron ellos manejando eso, ya ahí llegó un señor Diomedes que manejaba todo el cuento, que era el terror del barrio, todo mundo le tenía miedo, a sol caliente, a la hora que fuera perseguía a la gente, la mataban, la perseguían por el barrio, allá no podía llegar un forastero o una persona que hubiera estado en la cárcel, no podía ir allá porque la mataban (entrevista a líder desplazado, comuna 3).

---

<sup>66</sup> Llanada es un barrio de la comuna 8, habitado en su gran mayoría por personas desplazadas.



Otra situación que debieron enfrentar los desplazados fue la falta de preparación de la ciudad para atender y albergar a la cantidad de población que llegaba constantemente, pues no se contaba con programas sociales de atención humanitaria ni herramientas jurídicas para atender esta situación, solo después de un tiempo, y con un alto nivel de improvisación, se crearon algunos programas de atención filantrópica. Los escasos recursos se debían compartir con los “pobres históricos”, que eran bastantes, como se indicó atrás.

Uno sentirse desplazado de una parte donde lo tuvo todo, aunque como pobre pero tuvo todo lo necesario y venir, es decir, venir uno del campo a venir a la ciudad, uno se siente totalmente oprimido porque empezar a sobrevivir de otra forma ya es muy difícil (entrevista a líder desplazado, comuna 13).

No obstante, a pesar de estar viviendo en un conflicto armado urbano, un alto porcentaje de la población desplazada no quiere volver a sus sitios de origen, lo que evidencia el miedo a la violencia que tuvieron que experimentar en las zonas rurales de donde fueron expulsados. Además saben que no hay garantías reales en muchos territorios para retornar, sea por ausencia de la fuerza pública o porque los grupos que provocaron desplazamiento se han reorganizado bajo otros nombres. Asimismo, se han enterado de que a muchos amigos o familiares los han asesinado o los han vuelto a desplazar.

En su mayoría (78,7%), los grupos familiares de la población desplazada incluida en el RUPD prefieren permanecer en la ciudad de asentamiento, al menos por el momento, mientras no se alteren las condiciones de seguridad y se pueda garantizar la posibilidad de su restablecimiento socioeconómico en los lugares de origen (Garay, 2009: 157).

Igualmente, en la ciudad los desplazados eran vistos como extraños, como aquellos que venían a generar más pobreza e inseguridad a una urbe que ya bastante tenía. En otros casos, eran vistos como aquellos que estropeaban el

paisaje por estar pidiendo en los semáforos y armando sus cambuchas en sitios públicos.

Con el pasar del tiempo se empieza a ver a los desplazados forzados por el conflicto armado como algo natural, es decir, comienza a naturalizarse el flagelo del desplazamiento, de esta forma el Estado evade responsabilidades y los mismos habitantes de los ciudad, con el tiempo, optan por invisibilizarlos.

La desarticulación familiar es otro de los casos que debe enfrentar la población en situación de desplazamiento, dada por la pérdida de algún familiar producto de la violencia en los lugares de origen o porque al llegar a la ciudad algún integrante de la familia huye de la violencia urbana para otro lugar, o se exponía, yendo nuevamente al sitio donde fue desplazado; o en otras ocasiones algunas de las mujeres más jóvenes se dedican a la prostitución y esto es causa de desavenencias en las familias.

Vea, mis hijos empezaron, mamá nosotros por aquí no nos amañamos, mamá nosotros por aquí no nos quedamos, mamá nosotros por aquí no vivimos, porque por un lado no conocían aquí para salir, por otro lado ahí había una banda que les mantenía diciendo que si se unían con ellos les iban a ayudar y yo ¿en qué les van a ayudar, muchachitos? Por dios bendito ¿en qué? Coméntenme ustedes ¿cuál es la ayuda? Más que sea que los maten por ahí, así que quédense aquí quietecitos no me salgan, como ellos se dieron cuenta de que yo estaba prohibiéndole a mis hijos que no se ajuntaran con ellos, entonces vinieron y me sacaron de ahí y me tiraron las cosas a la calle, diciendo que me tenía que salir y que allá no podía vivir, ¿entonces qué hice yo? Salirme porque qué más hacía, yo no voy a dejar mis niños. [...] porque mire que yo reciente que vine por aquí, por ahí a los dos años mi hijo se me fue de dieciséis años y yo no sé a dónde anda y mi niña de doce años ni el uno ni el otro, [...] el uno va a ajustar veinticuatro años ahora en agosto, y la niña en noviembre ajustó dieciocho [...] Uno buscar un hijo o buscar una persona por decir un ejemplo sin dinero, es como buscar una aguja en un pajar, yo fui a varias partes para haber si de pronto era posible, lo que me decían era que si yo tenía plata ellos me hacían una investigación y yo de dónde plata, no tenía para darles de comer a ellos para que no se me fueran, iba tener plata para buscarlos (entrevista a lideresa desplazada, comuna 8).

El desplazamiento ha tenido mucha incidencia en las



rupturas familiares, pues a una buena parte de los desplazados les han asesinado o desaparecido algún familiar, o en otros casos las familias se deben separar para sobrevivir, ya que la pobreza los obliga a buscar oportunidades en lugares diferentes, o el lugar de llegada no brinda las condiciones de tranquilidad que estas personas esperaban. En las fotografías se observa un ejemplo de la búsqueda que emprenden los desplazados por encontrar a sus familias.



El otro derecho más importante de todos, el núcleo familiar, porque las familias se van destruyendo, las familias no vuelven a ser las mismas (entrevista a lideresa desplazada, comuna 3).

Yo creo que falta mucho porque mire que una persona para tener con qué sobrevivir... por aquí hay gente que vive de un recorrido [salir a pedir limosna], de vender cositas en las calles, eso es lastimoso, donde hoy son madres que dejan a sus hijos encerrados para poder conseguir el sobrevivir (entrevista a desplazada, comuna 8).

El desplazamiento suscitó un proceso de pauperización masiva de una parte sustancial de la población colombiana: se pasó de un escenario en el cual el 51% de las familias desplazadas eran pobres y el 30,5% indigentes, a uno en el que el 96,6% de estas familias son pobres y el 80,7% indigentes (Garay, 2009: 173).

Como ya se dijo, un alto porcentaje de la población desplazada son personas pertenecientes a grupos indígenas y afrocolombianos, al igual que campesinos que tenían sus costumbres y arraigos. La presencia porcentual de grupos étnicos entre los población desplazada es mayor que la censada a nivel nacional, lo que corroboraría que estas poblaciones han sufrido en gran medida el rigor del desplazamiento forzado: de acuerdo con la II ENV-2008, un 23,6% de la

población desplazada se declara perteneciente a un grupo étnico (16% se declara afrocolombiana frente a un promedio del 7,2% a nivel nacional, según el censo del 2005, y 6,5% indígenas, frente a un promedio del 3,4% a nivel nacional) (Garay, 2009: 159).

Según la Constitución que en los primeros artículos dice que todo ciudadano tiene derecho a la libre expresión, a unas condiciones culturales, a unas ideas culturales, a unos credos, un entorno, un trabajo, bueno ¿sí o no? Todo eso se vulneró en el momento del desplazamiento, usted tiene que dejar obligadamente familia, amigos, costumbres y formas de trabajo, para mí todo eso es una violación (entrevista a lideresa desplazada, comuna 13).

Otra de las pérdidas que sufre la población desplazada tiene que ver con los procesos organizativos, ya que muchas organizaciones sociales y comunitarias fueron desarticuladas por los actores violentos, como estrategia de empoderamiento y legitimación social, a la vez que querían crear sus propias formas de obediencia a través de procesos sociales y comunales. De esta manera lograban dos propósitos: primero desestructurar procesos organizativos que tuvieran como cometido el trabajo colectivo para el bien común y segundo captar recursos estatales y legitimarse con la comunidad.

Esta desarticulación se evidencia en la siguiente anotación, que muestra el nivel de participación antes y después del desplazamiento, y permite constatar que parte del objetivo de las acciones bélicas pasa por romper procesos organizativos que están por fuera de los intereses ideológicos, políticos o económicos del grupo armado que las lleva a cabo.

La mayor participación de la población desplazada, tanto para la inscrita en el RUPD como para la no inscrita, con antelación al desplazamiento se presentaba en las Juntas de Acción Comunal en las cuales alcanzaba hasta un 67,3% y un 63,4%, en su orden, seguida por aquellas organizaciones de carácter religioso con un 10,6% y un 8,7%, respectivamente (Garay, 2009: 172).

Sustraídos de su “trama social”, los desplazados han sido privados de sus vínculos sociales, que les pertenecían en su lugar de origen. Muchos de ellos tienen familiares muertos por el conflicto, la mayoría de las unidades familiares se han resquebrajado. Aunque no son apátridas los desplazados colombianos, viven la experiencia de una triple pérdida descrita por Arent: pérdida de la inserción social, del significado de experiencia y de los derechos (Pécaut, 1999 en González, 2009).

Puede afirmarse entonces, siguiendo a Garay (2009: 172), que el desplazamiento afectó de manera drástica el capital social existente medido a través de algunos indicadores. En efecto, la población desplazada inscrita en el RUPD solo mantuvo el vínculo con un 9,3% de las organizaciones existentes en el lugar donde habitaba antes de su primer desplazamiento. En el caso de la población no inscrita en el RUPD se presentó una situación casi idéntica, por cuanto continuó vinculada únicamente al 8,5% de las organizaciones a las cuales pertenecía antes de verse forzada a abandonar el lugar en el que habitaba.

Sin embargo, vale la pena mencionar que después de un tiempo y por la tradición organizativa que tenían y que hacía parte de sus apuestas sociales y políticas, al igual que por la necesidad para demandar ayudas del Estado, los desplazados fueron desarrollando lentamente formas organizativas en los sitios de permanencia. De este modo van logrando consolidar asociaciones que luchan por los derechos de esta población vulnerable, tal como lo plantearemos en los siguientes acápite.

El desplazamiento forzado, como ya se ha dicho de diversas formas, está atravesado por experiencias de mucho dolor y pérdidas, no solo de seres queridos, sino de pertenencias a lugares donde la convivencia con los otros era parte sustancial, donde los arraigos y las costumbres eran parte de identidad entre iguales y había reconocimiento como tal; donde se podría ser negro, indígena, campesino pero con derechos y respeto a la diferencia cultural, étnica

y social. Todo ello lleva a concluir que, en un país tan diverso como Colombia, una de las tantas pérdidas que ha causado el desplazamiento forzado tiene que ver con su desintegración social, política y cultural.

## Capítulo 7

### **Políticas públicas para la población en situación de desplazamiento forzado. El resultado de una lucha por los derechos**

En el capítulo anterior hicimos alusión a las diferentes problemáticas y situaciones que tuvo que sortear la población en situación de desplazamiento forzado a su llegada a la ciudad. Básicamente, mostramos la forma como fueron vulnerados sus derechos, desde el derecho a la vida, pasando por el derecho a la tenencia legítima de la tierra, hasta las pérdidas y rupturas familiares, culturales, sociales y organizativas.

Ahora, ellos son conscientes de que deben incidir en la política pública, que deben organizarse para la defensa de la misma, y desarrollar acciones y expresiones de resistencia ciudadana, que van más allá de la particularidad de la política pública, cometido de sus luchas. En este apartado ampliaremos este componente.

En este capítulo nos ocuparemos en un primer momento de explorar en las diferentes formas organizativas, denuncias, protestas y formas de evidenciar su condición de desarraigo; y de exponer algunas de las iniciativas que han tenido estas comunidades, para lograr incidir en la formulación de la política pública y defensa de la misma. Trataremos de sostener la idea de que fue solo por medio de estas diversas expresiones como los desplazados fueron incidiendo en el diseño de la política pública y en las diferentes normas reglamentarias que se profirieron para la concreción o reglamentación de esta, al igual que en su defensa.

En segundo lugar, advertiremos si en la aplicación de la política pública propuesta por el gobierno se disponen condiciones jurídicas, económicas y políticas para el cumplimiento de la política pública; es decir, si hay real voluntad política para resolver este problema, o por el contrario, se trata es de

una estratagema normativa para generar control social y de esta manera silenciar las expresiones de movilización de las víctimas del desplazamiento forzado o mantener esta problemática en niveles manejables, tal como opera la política pública en algunos casos.

En tercer lugar, veremos cuál ha sido la función de la Corte Constitucional en la defensa de la política pública de la población en situación de desplazamiento forzado, al igual que de algunas organizaciones nacionales e internacionales.

Debemos aclarar que este trabajo no está ceñido estrictamente a un análisis riguroso de algún ciclo de la política pública, lo que proponemos es una lectura de la forma como se ha percibido esta, desde diversos actores que participan en la misma. De manera especial interesa conocer la opinión que tiene la población en situación de desplazamiento forzado por el conflicto armado en Colombia, porque son los directos implicados en la aplicación de la política; también nos interesa saber si la lucha por los derechos que han emprendido antes y después de la política pública ha tenido respuesta por parte del gobierno, y por último, conocer de primera mano el estado en que se encuentra esta población, en el caso específico de los desplazados de las comunas 3, 8 y 13 del municipio de Medellín. La mirada a las comunas será de manera general, es decir, no se va trabajar cada comuna por separado, sino que se hará una lectura global teniendo en cuenta los diferentes instrumentos que se utilizaron para la investigación.

### **7.1 Acciones de la población en situación de desplazamiento forzado: un paso para el reconocimiento de los derechos en el marco de la política pública**

Como se ha planteado anteriormente, las políticas públicas, según su direccionamiento y su apuesta política e ideológica, tienen múltiples propósitos, desde evidenciar la forma como un régimen político desarrolla su modo de gobierno, pasando por mostrar el grado de tensión y conflicto entre el Estado y



la sociedad, evidenciar la inacción del gobierno en relación con problemas que ameritan constitucionalmente su intervención, hasta llegar a determinar la fragilidad institucional en el ámbito de la política o la fortaleza de algunas organizaciones para demandar del Estado atención a sus necesidades vía políticas públicas. Todas estas interpretaciones de lo que sucede con las políticas públicas, muestran la importancia de esta en el desarrollo político, económico y social en las sociedades contemporáneas.

En Colombia, la incorporación del debate y la aplicación del proceso de la política pública desde la ciencia política o desde la administración pública en la cultura política de nuestros gobernantes, es relativamente reciente. Además, en su formulación y aplicación, la política pública generalmente obedece más que a un diseño planeado desde el aparato gubernamental, donde se evidencian propósitos claros para resolver problemas; a veces la puesta en marcha de la política pública es coyuntural e inconsulta, lo que no solo genera muchas acciones de rechazo por falta de consenso o de participación, sino que además evidencia la falta de procesos claros, rigurosos, proyectivos de la intervención estatal vía política pública.

Lo anterior puede ser un elemento que defina la forma como hemos abordado la incorporación de las políticas públicas, y la poca importancia que se le venía dando desde el Estado a una forma de gestión pública que está en la agenda de gobiernos de muchas latitudes. Pareciera que las políticas públicas, para el caso colombiano, estuvieran determinadas por dispositivos de intereses particulares políticos, económicos y sociales, a los que se responde a través de políticas; ello puede mostrar la falta de eficiencia y eficacia de la política pública en la solución de problemas que se quiere resolver o por lo menos manejar desde lo institucional.

Las políticas públicas no solo expresan la particular configuración de las estructuras, funciones y procedimientos que rigen al Estado y a las

organizaciones públicas, sino que también revelan la particular dinámica conflictiva en que se desenvuelve la acción pública. En su relación con las estructuras políticas, las políticas públicas expresan tanto una particular movilidad de las fuerzas políticas, como una dinámica específica de incorporación o exclusión (política, económica y social) de los ciudadanos con respecto a los asuntos del Estado (Medellín, 2004b: 17).

Las políticas públicas son, de esta manera, el reflejo de la forma como opera la máquina gubernamental, creando y desarrollando unos dispositivos para poner en práctica la forma como cada régimen político visualiza su proyecto societal, lo que puede obedecer a intereses propios para consolidar apuestas partidistas o servir de intermediario para beneficiar a otros sectores.

La importancia de las políticas públicas radica en su capacidad para dar cuenta de una particular dinámica de exclusión o de un esfuerzo de incorporación de los gobernantes con respecto a los gobernados. Señalan en concreto a quiénes se orienta la acción gubernamental y a quiénes no y expone las razones, evidenciando una determinada correlación de fuerzas presentes en la sociedad (Medellín, 2004b: 17).

El debate de las políticas públicas, como bien lo planteó Lowi, está en la arena política, por tanto es una tensión entre lógicas de poder muchas veces distintas, que buscan subordinar o incidir en decisiones generalmente asociadas a grupos de interés, sea para el reclamo de derechos legítimos o para la incorporación de otros, si es por parte de los grupos de presión. Empero, si es por parte del Estado, este busca, entre otras cosas, tener el dominio o el control de problemas sociales que afectan a la sociedad y de cuya solución este es responsable. Muestra de esta tensión es lo que vamos a ver seguidamente en relación con la política pública para la población en situación de desplazamiento forzado.

## **7.2 Tejiendo poder desde la organización, lucha por los derechos en el marco de la política pública**

En el caso específico de la política pública para la población en situación de desplazamiento forzado, de la que se ocupa este trabajo, encontramos que estos han logrado la incorporación de un marco normativo que los proteja, a partir de una lucha constante por la defensa de sus derechos como población vulnerable. Esta tensión en el marco de la política pública, permite no solo medir la correlación de fuerzas entre las instituciones estatales y la población en situación de desplazamiento, sino evidenciar la forma de exclusión que se ha dado por parte del Estado hacia esta población. Por esto las comunidades de desplazados, organizados o de manera individual y voluntaria, emprenden una lucha por el reconocimiento de aquellos derechos que les fueron incumplidos.

Un factor consustancial a la decisión de las víctimas del desplazamiento de emprender acciones organizativas, lo constituye, sin duda, la búsqueda de una reparación del daño causado por el desplazamiento forzado. En efecto, la vulneración de los derechos fundamentales por la vía del despojo empieza a hacer parte de las denuncias de población desplazada, en ocasiones, como proceso posterior o simultáneo a la demanda de una atención humanitaria de emergencia. En este sentido, la reparación integral ha hecho parte del discurso de las iniciativas organizativas de la población desplazada, la cual incluye dimensiones importantes como el derecho a la participación y a la organización de este sector poblacional (González, 2009: 196).

Como lo señala Bustillo (2001 y 2004, citado en González, 2009), la experiencia organizativa de la población desplazada en Colombia se remonta al año 1993, cuando el desplazamiento forzado ni siquiera era reconocido como un problema central de la dinámica del conflicto, ni mucho menos el Estado colombiano había asumido su responsabilidad en la prevención y atención.

Estos incipientes y desarticulados procesos organizativos y las movilizaciones que los acompañaron, fueron el cimiento de un reclamo en la vulneración de los derechos, puesto que el desplazamiento forzado por el conflicto armado no surge con la promulgación de la Ley 387 de 1997, como lo ha concebido el Estado colombiano; a este marco normativo lo anteceden hechos de violencia, despojo, masacres y persecuciones, tal como ilustramos más arriba. Todas estas violaciones son precisamente las que ya venía denunciando la comunidad desplazada, mucho tiempo antes de la elaboración de la política pública.

Como se viene planteando, la formulación de la política pública que atiende la población en situación de desplazamiento está precedida de una serie de presiones, movilizaciones, denuncias nacionales e internacionales sobre la situación de crisis humanitaria en la que se encontraban y encuentran aún estas comunidades, lo que dio origen a un marco jurídico que los protegiera, esto con la ayuda de organismos internacionales como ACNUR, tal como mostramos en el capítulo 4 y como se ampliará más adelante.

Tras el reconocimiento a la participación de la población desplazada en la Ley 387 de 1997, sectores de la población en situación de desplazamiento forzado comenzaron el despliegue de distintas acciones a favor de procesos organizativos más formales, para lo que fue importante la experiencia de participación en organizaciones sociales, a partir de ella se constituyeron asociaciones que replicaron las estructuras y los métodos de trabajo utilizados antes del desplazamiento, así como iniciativas para formalizar su existencia a través de su reconocimiento jurídico (González, 2009: 206).

Conviene mencionar que el flagelo del desplazamiento ha motivado la construcción de algún tejido social en los nuevos lugares de asentamiento, a juzgar por la vinculación actual de población desplazada a organizaciones sociales o comunitarias, así como también por su adscripción a las organizaciones de población desplazada que han venido estableciéndose a raíz

del agravamiento de la problemática del desplazamiento en el país (Garay, 2009: 173).

Yo pienso que lo primero es el fortalecimiento interno de las organizaciones, que se den las condiciones necesarias para que la organización sea lo suficientemente fortalecida, como para poder participar efectivamente [...] tener todas las condiciones materiales, físicas, mentales, todo para poder porque mientras nosotros nos organizamos para llegar a una institución con todas las herramientas (entrevista a líder desplazado, comuna 3).

Empezamos a citarnos a en el barrio entonces, ya empezamos a conocernos, que fulanita de allí es desplazada y más allacito, y bueno ya empezamos a conocer pues un poco de gente desplazadas y de algunas señoras empiezan a decir hay que organizarnos, nosotras queremos capacitarnos, nosotras queremos estar organizadas para acceder a la información, para saber a qué tenemos derecho, a estar pues atentos a un poco de cosas que nosotros, nosotros ni siquiera nos dábamos cuenta (entrevista a lideresa desplazada, comuna 8).

La solución es que la gente tome conciencia, unifique criterios, trabaje en bloque, vaya donde debe ir, donde se puede presentar la solución, donde se tiene que tomar las decisiones, donde nos vaya a representar esas personas que estén bien estructuradas, que sepan a qué van, que no vayan por llenar listados de asistencia que es lo que ocurre mucho, o hacen una toma o llegan a un acuerdo y ese acuerdo se lo pasan por donde sabemos (entrevista a líder desplazado, comuna 3).

De este modo, la población en situación de desplazamiento forzado desarrolló una serie de acciones por el reconocimiento de sus derechos. Para ilustrar un poco lo expuesto, traemos algunos hechos que han tejido el proceso reivindicativo de estas personas. Tomaremos el caso del departamento de Antioquia y el municipio de Medellín, lugares en donde realizamos la investigación; el primero tiene altos porcentajes de población desplazada, y el segundo es una de las ciudades con mayor recepción de desplazados.

A partir del fallo de la sentencia T-025 de 2004, en la cual se exige a las entidades territoriales y a las instituciones del Sistema Nacional de Atención Integral a Población Desplazada (SNAIPD) generar impacto en las poblaciones que afrontan el desplazamiento forzado, el departamento de Antioquia inicia una serie de encuentros no solo entre instituciones responsables sino con otros actores sociales y, especialmente, con la población desplazada. En las memorias del primer

encuentro del Comité Departamental de Atención a Población Desplazada (CDAPD) realizado en 2005, se proponen como metas:

Consolidación e integración de los procesos de participación y organización de la población afectada por el desplazamiento en los escenarios políticos.

Formulación y gestión de la política pública departamental en la integración de los diferentes actores: integrar propuestas, expectativas, necesidades y posiciones de la población en situación de desplazamiento.

Concertación de las líneas de política pública orientadas al reconocimiento, reparación de los derechos y el ejercicio de los deberes.

Este evento es la antesala a la construcción y posterior sanción de la ordenanza para el departamento, del cual surgen propuestas y lineamientos de atención a la población desplazada. A continuación, retomaremos algunos apartes de dicho encuentro y los compromisos colectivos para el fortalecimiento de los procesos organizativos de la población. Allí, entonces, se reunió el Comité Departamental y Local, es decir, las instituciones del SNAIPD con los representantes, líderes y lideresas tanto de Medellín como del resto de municipios de Antioquia.

Entre las instituciones y organizaciones que participaron están:

**Tabla 17**

Instituciones participantes del Encuentro del Comité Departamental de Atención a Población Desplazada

<b>ENTIDADES DEL ORDEN NACIONAL</b>	Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional
	INCODER
	SENA
	Defensoría del Pueblo

<b>ENTIDADES DEL ORDEN DEPARTAMENTAL</b>	DAPARD - Coordinador del CDAIPD
	Dirección Seccional de Salud de Antioquia - DSSA
	Secretaría de Educación
	Secretaría de Gobierno
	UCAD Oriente
<b>ENTIDADES MUNICIPALES</b>	Secretaría de Bienestar Social de Medellín - Coordinadora del CLAIPD
	EDÚCAME- Secretaría de Educación
	Metrosalud
	Dirección Local de Salud
	UAO Medellín
	UAO Bello
	Equipo Caracterización Itagüí
<b>INSTITUCIONES PÚBLICAS, PRIVADAS, ONGS, INTERNACIONALES</b>	CISP - Comité Internacional para el Desarrollo de los Pueblos
	Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de Naciones Unidas - OCHA
	Corporación Ayuda Humanitaria
	Asociación Campesina de Antioquia - ACA
	Corporación Opción Legal
	Corporación Región
	Manapaz
	Sumapaz
	Cerfami
<b>UNIVERSIDADES</b>	Universidad de Antioquia (Instituto de Estudios Políticos y Facultad Nacional de Salud Pública)
	Universidad de Medellín

*Fuente:* Memorias primer encuentro departamental y local con representantes, líderes y lideresas de población desplazada de Antioquia y Medellín, 2005: 16.

En total asistieron 106 representantes de la población desplazada de 36 municipios de Antioquia; la representación más significativa fue Medellín, con 40 personas. Esta diferencia radica, entre otras cosas, en que Medellín es una de las principales ciudades receptoras y alrededor de la mitad del territorio municipal tiene asentamientos de población, lo que incrementa, de alguna manera, dicha participación. A la vez muestra las articulaciones entre diversas instituciones que comparten sus vivencias y fortalezas, experiencias que con el tiempo permitan ir cosificando alternativas de inclusión en políticas públicas y en la ordenanza; podemos decir, además, que estos son los cimientos para una articulación en red

de política que permitiría consolidar la mesa departamental de población desplazada.

Los tipos de representatividad de las personas que participaron son:

**Tabla 18**

Representatividad de los participantes del encuentro

Tipo de representatividad	#
Asociación de Población Desplazada	14
Corporación de Población Desplazada	12
Fundación	3
Grupo de jóvenes	3
Junta Cívica Popular	2
Junta de Acción Comunal	4
Junta de Vivienda	2
Líder independiente	20
Organización de Mujeres	12
Organización de Población Desplazada	10
Representante ante el CLAIPD	11
Representantes ante el CDAIPD	13
Total participantes	106

*Fuente:* Memorias primer encuentro departamental y local con representantes, líderes y lideresas de población desplazada de Antioquia y Medellín, 2005: 18.

Estos encuentros sirvieron no solo para empezar a tejer procesos organizativos de la población en situación de desplazamiento forzado, sino también para tener un reconocimiento legal y una interlocución más directa con los gobiernos regionales y locales, a través de los representantes de las organizaciones desplazadas; igualmente, sirvieron para ir creando redes de las diversas instituciones que trabajan esta problemática. En conclusión, estos eventos redundan en un conocimiento de los derechos de la comunidad desplazada, y en reconocimiento por parte de las instituciones del problema que debían enfrentar a través de



políticas públicas, ya en un plano departamental y municipal, como indicaba la nueva normatividad.

El desplazamiento en el municipio de Medellín no era visto como un asunto de competencia local, solo fue a partir de la presión de la población desplazada, que se fue constituyendo en un problema al que había que darle agenda pública, ya que la presión a través de movilizaciones y tomas, hizo que se establecieran medidas al menos para mitigar algunos de los problemas que tenían estos nuevos pobladores de la ciudad. Esto se evidencia en la información de la prensa regional citada por Granada y González: el desplazamiento era entendido como un problema ajeno, en el cual no tenía ninguna competencia el Municipio, y al contrario, se le asignaba toda la responsabilidad de atención y solución a los niveles departamental y nacional; medidas como los desalojos forzosos (*El Colombiano*, 1996, citado por Granada y González, 2009: 115-116), se constituyeron en una de las respuestas más comunes que las administraciones darían al problema, hechos que con el aumento en el número de la población desplazada y las necesidades apremiantes de alimentación y techo (*El Colombiano*, 1996, citado por Granada y González, 2009: 116) se constituyen en elementos que justificaron e incentivaron las primeras acciones colectivas llevadas a cabo por la población desplazada, con base en un interés común: la satisfacción de sus necesidades inmediatas, en últimas, su sobrevivencia (2009: 115-116).

Posteriormente y debido a algunos procesos organizativos y liderazgos individuales y al apoyo de organizaciones sociales, se desarrollaron eventos, talleres, seminarios para evidenciar la problemática del desplazamiento. Algunos casos representativos son:

Segundo taller con representantes de población desplazada, realizado en agosto de 1998, en el cual se hace un análisis de contexto y se busca la creación y consolidación de un movimiento nacional de desplazados. En él se elabora un

plan de trabajo que tiene como ejes la capacitación, la organización y la gestión de la población en situación de desplazamiento, para ello se propone conformar comités zonales y con los representantes de las zonas se conformará la junta directiva de la Asociación.

Seminario desplazamiento y organizaciones de apoyo a los desplazados, realizado en marzo de 1998, que contó con la presencia de 52 representantes de población desplazada tanto de Medellín como del Área Metropolitana. Allí se abordó la política pública (Ley 387 de 1997) y otras normas jurídicas. Además, en este encuentro se empieza a exigir al gobierno la creación de los comités de atención a la población en dicha situación.

En la tercera reunión interinstitucional realizada en enero de 1998 se levanta un análisis sobre el número de asentamientos subnormales y la población que habita en ellos.

Acuerdo del 6 de noviembre de 2002: a partir de la toma realizada por población desplazada a la Universidad de Antioquia, se establecen algunos acuerdos: el desalojo no forzado de los ocupantes de la Universidad de Antioquia, transporte necesario para el regreso a los asentamientos, entrega de 500 mercados, acceso a educación y la vinculación de niños y niñas a los restaurantes escolares, reintegración de pertenencias e identificaciones decomisadas por la fuerza pública, espacios de interlocución con la Secretaría de Gobierno Municipal.

Eventos como los anteriores, fueron constantes en el proceso de reivindicación de derechos de la población desplazada. Estos fueron allanando camino para lograr la interlocución con el gobierno nacional, departamental y municipal, en lo pertinente a la política pública. De esta manera, y por un proceso de maduración y de apoyo de diversas organizaciones, entre las que se encuentran SUMAPAZ, CERFAMI y ACA, se crea la alianza Plan Integral Único (PIU) 2005-2006, que nace con el propósito de articular esfuerzos de las diversas instituciones que trabajan el problema del desplazamiento forzado. La idea de esta iniciativa no es solo unir esfuerzo para lograr una mejor y efectiva intervención con esta población, sino

trabajar en la elaboración de una política pública municipal de atención a la población desplazada.

Estos itinerarios de lucha por el reconocimiento se han convertido en los mecanismos más insignes para que la población desplazada pueda acceder a sus derechos, al menos de manera parcial. Otras acciones de la población desplazada en la ciudad han servido como medio de presión en el reclamo de derechos. Estos son algunos de los hechos más representativos:

Toma de la iglesia La Veracruz, realizada en abril de 2001 por familias desplazadas y desalojadas del asentamiento Villatina, ubicado en zona Centro oriental, comuna 8 de Medellín. Esta situación se había presentado antes en repetidas ocasiones, lo que disponía a la comunidad a organizarse y a manifestar su desacuerdo frente a las acciones de la alcaldía. Las principales peticiones de la población son empleo y vivienda digna.

Protesta de población desplazada en la Alcaldía de Medellín. Población asentada en el Barrio El Salado, comuna 13, llegó a las instalaciones de la alcaldía el 13 de noviembre de 2002 para pedirle al gobierno municipal atención como población en situación de desplazamiento. Esta acción se desencadena a raíz de la falta de protección que vivió la población luego de una operación militar en la comuna, hecho en el que se cometieron actos de violación a los derechos humanos y al Derecho Internacional Humanitario.

De igual forma, el aprendizaje en la reivindicación de los derechos permitió articular y combinar acciones de hechos con acciones legales. Este proceso fue generando una solidaridad de las personas desplazadas de los diferentes asentamientos; algunos líderes compartían sus aprendizajes de las acciones jurídicas y organizativas con otras comunidades, creando una incipiente red que articulaba a las personas desplazadas de los asentamientos más numerosos, como se planteó en el capítulo 5 para las comunas 3, 8 y 13 del municipio de Medellín.

Algunas acciones legales presentadas por la población desplazada se pueden apreciar seguidamente:

Tutela asentamiento El Esfuerzo, por el derecho a la vivienda digna (2003). Fue realizada por un grupo de familias damnificadas del incendio ocurrido en el año 2001, luego de permanecer en un albergue durante tres años a la espera de soluciones de vivienda.

Tutela caso desalojo de la variante del Río Medellín por derecho a la vivienda (2003).

Tutela asentamiento Altos de Oriente, para evitar desalojo (2003). La tutela no fue el camino para impedir el desalojo que finalmente ocurrió en octubre del mismo año.

Tutela parte alta El Salado (2003) para ser inscritos en el Sistema Único de Registro (SUR). Esta tutela “reviste una importancia significativa por la juridicidad que construye a favor del reconocimiento del desplazamiento intraurbano. Si bien la tutela es un recurso legal del cual se apropia la población, evidencia también la negación sistemática de derechos fundamentales que obliga a la frecuente apelación de estos recursos para el reconocimiento. Aunque no siempre es una vía para alcanzarlos” (Sanchez, 2007: 79).

Tutela desplazados de La Honda (2006) para reconocimiento y ayuda humanitaria.

A pesar de que la administración municipal rechaza las acciones de hecho de la población desplazada, porque con muchas de ellas “se alteraba el orden público”, poco a poco, y debido a las propuestas elaboradas por la población, ellos empiezan a ser conocidos como interlocutores válidos con los cuales se podían dialogar (*El Colombiano*, 1996, citado por Granada y González, 2009: 119).

De este modo las personas en situación de desplazamiento forzado de modo individual o familiar ensayaban distintas opciones para demandar algún tipo de

atención. Acciones de tutela por el derecho a la vida, a la salud, a la vivienda y acciones de cumplimiento interpuesto a los alcaldes, hicieron parte de las acciones legales emprendidas por los desplazados, de modo individual, pero con una tendencia gradual a su proyección colectiva. La tradición de escepticismo en los recursos legales disponibles o su desconocimiento por parte de las comunidades desplazadas y el miedo al estigma de ser desplazados por una eventual imprimación con los actores armados, fueron factores que, con frecuencia, inhibieron la posibilidad de la acción y, particularmente, de la utilización de los mecanismos legales (González, 2009: 197).

Es necesario anotar que la sentencia T-025 de 2004 proferida por la Corte Constitucional tiene como fundamento las tutelas que interpusieron las comunidades en situación de desplazamiento forzado para el cumplimiento de sus derechos, contenidos en la Ley 387 de 1997, ya expuesta en capítulos anteriores. Estas acciones significan un grado de preparación y conocimiento normativo para el reclamo de unos derechos ya incorporados en el sistema normativo, tanto nacional, como regional y local. Igualmente, esta disputa legal por el reconocimiento de los derechos, evidencia la falta de voluntad política del gobierno para la aplicación de lo dispuesto en el marco jurídico.

Los testimonios de las personas indagadas para esta investigación muestran que el marco normativo a nivel nacional, regional o municipal, es producto de un proceso de organización y reivindicación de derechos por parte de la población desplazada, y por la presión de organismos nacionales e internacionales de derechos humanos, y no es producto de manera unidireccional del gobierno; por el contrario, este, debido a la presión de las expresiones de resistencia ciudadana, se vio en la necesidad de incorporar este andamiaje legal.

Resulta que las oportunidades que nos han dado de capacitaciones unos aprendemos otros no, pero ya hemos aprendido un poco a reclamar y por eso la misma Corte Constitucional se ha dado cuenta de que el desplazado no es el mismo de antes y han nacido los autos (taller línea del tiempo).

La ordenanza 06 del 2006, fui partícipe de ella, entonces creo que estamos curtidos y conocemos demasiado, inclusive más que los mismos ministerios públicos, que los mismos entes territoriales; como muchas alcaldías que todavía desconocen qué es el desplazamiento, conocemos los ministerios, qué les toca a cada uno de ellos, a las entidades, lo mismo que las universidades, entonces yo creo que en esto hemos estado empapados bien (entrevista a líder desplazado, comuna 3).

Más que todo ha sido como la misma necesidad de nosotros mismos, de ver tanta gente desplazada que les han violentado sus derechos y que desconocen sus derechos principalmente; hay muchas personas que no sabían dónde tenían que denunciar o qué derechos tenían, entonces eso fue lo que más nos empujó a orientar esas personas y a unirnos (entrevista a líder desplazado, comuna 8).

En comunidad hicimos el colegio, conseguimos un oficial, pero nosotros banqueamos, nosotros cargamos el material, nosotros le ayudamos al oficial, hicimos el colegio y nuestros hijos de esa cañada cargaban la piedra para el colegio y ya se fue como organizando más el barrio, ya con la carreterita abierta, ya con el colegio ahí (entrevista a lideresa desplazada, comuna 13).

Es importante resaltar que, a pesar de que esta población tiene un nivel educativo bajo puesto que son en su mayoría campesinos y en muchos casos no salen leer y menos escribir, apelan a la tutela y a otras formas de reclamo legal como medios para exigir derechos. Esto muestra la resistencia de la que se surten para hacer de la adversidad una oportunidad y una forma de empoderamiento en un contexto social que los excluye.

El conflicto armado en Colombia y la vulneración de los derechos ha hecho que esta población que otrora estaba lejos del conocimiento de la dinámica legal y política, se viera en la necesidad de participar. No significa esto que no tuvieran formas organizativas; evidentemente las tenían, pero se movían en esferas más locales, de organizaciones de base de intereses rurales colectivos, o defensa de alguna asociación comunitaria.

Las expresiones de resistencia ciudadana y el proceso organizativo que lo sigue los podemos observar en la creación de la Mesa de Organización Desplazada del Municipio de Medellín (MOPDM) en 2005, que marca un punto muy importante en la formación de la población desplazada, además que permite la articulación de varios procesos que se habían caracterizado por individualistas y por intereses

de pequeños grupos. Este proceso organizativo estuvo precedido del acompañamiento y la asesoría de varias organizaciones entre las que se encontraban ACA, SUMAPAZ Y CERFAMI, pero al año siguiente de su creación tiene completa autonomía, que era algo que estaban exigiendo algunos representantes de la población desplazada.

La creación de la Mesa como un espacio autónomo fortaleció en varios aspectos la organización: por un lado, empezó un proceso de formación organizativa, al igual que capacitaciones en lo relacionado con el marco normativo que ampara y protege la población desplazada; por otro lado, la interlocución con los funcionarios del Estado se hizo más expedita, ya que eran vistos con capacidad organizativa y sobre todo de movilización. Por último, la Mesa hizo parte del Plan Integral Único (PIU) de atención a la población desplazada en Medellín.

La Mesa define una estructura similar a las mesas nacionales: con una secretaría técnica que coordina y mesas temáticas de educación, vivienda, salud, restablecimiento y ayuda humanitaria, además con una comisión de seguimiento, llamada Mesa de Organización Líderes y Lideresas en Condición de Desplazamiento Forzado del Municipio de Medellín (MOPDM) (Granada y González, 2009: 124).

Si bien la Mesa tiene toda una estructura formal, esto no significa que las acciones reivindicativas de los derechos que les fueron vulnerados estuvieran única y exclusivamente supeditados a las vías legales. Es decir, también en momentos de tensión y disputa, propios del contrapunteo que se presenta por el incumplimiento de la política pública, estos realizaron acciones donde se hacían evidentes las expresiones de resistencia ciudadana por medio de movilizaciones, protestas y tomas, como se verá más adelante.

Para el año 2007, aunque la Mesa continuó con el repertorio de las acciones administrativas y legales, estas no tuvieron mayor reconocimiento por parte de la Secretaría de Bienestar Social, entidad encargada de diseñar y ejecutar los

programas y proyectos orientados a la atención de la población desplazada. Empero, la Mesa continúa fortaleciendo su estructura interna con la elaboración del primer plan operativo, y la primera sesión del Comité Local del año 2007, apoyados en el Decreto Presidencial 250 de 2005 y en la jurisprudencia emanada de la Corte Constitucional, presenta los tres representantes de la población desplazada elegidos para participar en este escenario de coordinación local, rinde cuentas en público de las acciones desarrolladas y socializa el plan operativo (Granada y González, 2009: 125).

Son de resaltar los procesos organizativos de esta comunidad de desplazados, que fueron literalmente arrancados de sus tierras por los actores del conflicto. Hay que darles un valor en su justa medida y de acuerdo con las circunstancias de los hechos y el tipo de población que sufre esta crisis humanitaria. Es decir, debemos tener presente que esta población perdió no solo sus pertenencias materiales, sino que, en su gran mayoría, sufrió la pérdida de algún o algunos integrantes de la familia; además, deben enfrentar en la ciudad otras formas de violencia, tanto física como psicológica y de segregación; y convivir con el miedo ya enquistado en la memoria individual y colectiva de esta población. Pero es precisamente todo este contexto hostil, lo que hace que el proceso de organización y de lucha por los derechos tenga una importancia política, social y cultural, sin precedentes en la disputa por los derechos en el país.

Es pertinente anotar que los procesos organizativos sufren tensiones y disputas internas, que si bien son propias de la maduración de las organizaciones, no dejan de generar problemas al interior de la misma, además muestran la división y fragmentación hacia afuera y esto es capitalizado por la institucionalidad para decir que no están organizados, y en tal sentido, en muchos casos no los ven como interlocutores válidos.

Debido a estos problemas en el manejo de algunos asuntos internos en la mesa, en lo que tiene que ver funciones, recursos y representaciones, esta se divide en dos espacios, pues uno de los gestores de la misma generó reyertas con algunos



integrantes, de este modo se creó otro espacio. Aunque no tenía la credibilidad y la trayectoria de la anterior, esta facción empieza a luchar por constituirse en interlocutor válido con la institucionalidad. Esta división le trajo algunos problemas a la organización, pues ya evidenciaba algunos problemas internos que denotaban la falta de una organización consistente, además puso en cuestión, según las autoridades municipales, la representatividad de los voceros de la mesa.

En este momento el espacio que estamos liderando, porque la mesa tiene dos espacios, el espacio al que pertenezco por lo menos, tener la como la estructura bien organizada o unos delegados que hacen parte de algunas comisiones de trabajo con unas funciones pues y que nosotros nos reunimos mensualmente y se rinden unos informes de lo que, de las gestiones que se han hecho, pues cada coordinador de cada grupo de trabajo y también hay problemática (entrevista a líder desplazado, comuna 13).

Asimismo, muchas de las personas indagadas reconocen la necesidad de fortalecer el proceso organizativo, ya que de esta manera se tendrán mayor y mejor conocimiento a la hora de establecer negociaciones con los representantes del Estado. No obstante, entre las personas entrevistadas, algunas piensan que no han tenido ningún proceso de formación y este se hace imprescindible al momento de reclamar derechos.

Si todos organizados salimos adelante, pero todavía no, todavía hay mucha falta de conciencia en algunos de los que se organizaron, digamos no tienen buena conciencia de eso, porque no, yo digo que eso es decir, por ejemplo no se preocupan, tienen las memorias de lo que se enseñan y las echan a la basura o las meten por allá en un archivo y no vuelven a preocuparse, no están preocupados sino por el bienestar personal, falta mucha organización (entrevista a lideresa desplazada, comuna 3).

A nosotros no nos han permitido formarnos, pues lo que nosotros lo leemos, porque lo buscamos, porque estamos a diario que mirá esto, que mirá lo otro, nosotros no hemos tenido pues como una formación y de pronto un acompañamiento de una organización que nos diga bueno así lo vamos hacer, que esto que lo otro, entonces la mayoría de los líderes son personas campesinas que quizá no saben ni leer ni nada de eso, sino que se aprenden una Ley y empiezan a repetirla y de pronto esas cosas nos han dañado el proceso porque cuando vamos a un espacio todo el mundo habla de una cosa diferente, entonces yo creo que ya, que debe de ser como un proceso interno de nosotros para poderlo reflejar, como para pues ir fuertes ante las organizaciones (entrevista a líder desplazado, comuna

13).

En este apartado queda claro que todo proceso organizativo tiene dificultades internas y externas en su consolidación, que este no es solo el único camino que le queda a los grupos para generar presión, sino, además, el más efectivo frente a gobiernos difusos en la materialización de sus obligaciones de agenda pública.

### **7.3 Movilizaciones, protestas y tomas: despertar de la oscuridad y el silencio o la necesidad de ser escuchados**

Las acciones de hechos, en gobiernos que poco tienen en cuenta a sus gobernados en la toma de decisiones y en el diseño de políticas públicas, se convierten más que en una alternativa, en una necesidad, casi en la única vía que tienen los ciudadanos y las organizaciones en el reclamo de los derechos. Estas acciones no solo evidencian la exclusión, la dominación y la negligencia del Estado, sino que muestran la falta de una oferta de garantías estatales para resolver problemas de competencia institucional.

La movilización de las víctimas de la violencia en Colombia es un proceso que las ha hecho más visibles ante la opinión pública nacional e internacional. Es un hecho que los distintos sectores sociales victimizados se han lanzado a la esfera y al debate público a defender sus derechos y a buscar mejores condiciones para sus vidas. La violencia histórica que ha generado en el país millones de víctimas, ha acumulado cifras que transgreden a sus anchas toda ética humana y todo sentido de la vida: en los veinte años más recientes las bases de datos del CINEP han registrado 28.031 hechos de infracción al Derecho Internacional Humanitario, en los cuales se han contabilizado 53.016 asesinatos políticos, 35.449 secuestros y 5.098 desapariciones forzadas. Por su parte, CODHES informa que “entre 1985 y 2008 el desplazamiento forzado afectó a un total aproximado de 4’628.882 personas”. El análisis realizado en este informe muestra que tales cifras no son más que los efectos visibles de una guerra que hunde sus raíces en problemas estructurales, problemas que tienen que ver con

la tenencia y uso de la tierra, con las históricas luchas sociales por la reivindicación de los derechos fundamentales y la construcción de un país social, política, cultural y económicamente incluyente (Cinep, 2009b: 6).

Para el Cinep, las movilizaciones, leídas de manera global, estarían de la siguiente manera: el 62,2% fueron movilizaciones públicas, como por ejemplo marchas, plantones, concentraciones; el 16,8% promoción de espacios educativos y de reflexión; el 8,8% acciones de participación política ciudadana; el 8,3% conmemoraciones y celebraciones; y el 3,1% acciones de resistencia civil (Cinep, 2009: 20).

Una de las comunidades que hace parte de estas víctimas son los desplazados, que tienen varias violaciones a sus derechos. Podríamos decir que en esta población se sintetizan de forma dolorosa y clara las secuelas del conflicto armado en Colombia en diversos aspectos, tal como se mostró atrás.

La población en situación de desplazamiento forzado vio en las vías de hecho la única oportunidad para la exigencia de derechos. Estas expresiones empiezan a servir para medir el nivel de tensión y conflicto en que se encuentran las relaciones de esta población con el gobierno nacional y local. Es decir, se van a evidenciar los poderes y contrapoderes que se mueven a la hora de tomar decisiones, esto muestra que el nivel de inclusión o exclusión depende en buena medida de la fuerza y el dominio, así sea temporal, de un actor sobre el otro, lo cual determina, en buena medida, la forma como un régimen político resuelve sus asuntos de agenda pública.

Basta pensar que la definición y puesta en marcha de una decisión y su posterior conversión en política pública requiere de la aplicación, en una determinada intensidad, de los recursos internos y externos de coerción o de consenso, para lograr que permee al aparato y se interiorice en la sociedad. Conflicto político y control organizacional ponen de presente la naturaleza crítica de las políticas públicas; son el instrumento a través del cual se pone en

marcha y se imprime una velocidad a la maquinaria gubernativa (Medellín, 2004a: 47).

Las acciones legales y de hecho, a través de la movilización o las demandas jurídicas, han generado en la población desplazada la necesidad de ir fortaleciendo los procesos organizativos y el conocimiento legal, para incidir paulatinamente en la agenda estatal en lo que tiene que ver con el cumplimiento de la política pública.

De esta manera, deambulando por lugares sin respuesta y sin lograr acomodo, familias desplazadas ocupan la iglesia de La Candelaria. De allí son trasladadas al albergue de Belencito y frente al desconocimiento de las condiciones y necesidades urgentes de la población –de cara a un posible desalojo–, la población desplazada responde de nuevo con otra acción directa: el bloqueo de la vía pública en las cercanías del albergue, asunto que molestó a los vecinos y por tal razón fueron nuevamente desalojados. Después del desalojo, la población con varias ocupaciones de las universidades públicas en aras de hacer presión sobre la exigencia de mejores condiciones de vida, se tomó la Universidad Nacional el 25 de junio y la Universidad de Antioquia el 3 de octubre. Todas estas acciones ocurrieron durante el año 1996 (Granada y González, 2009: 117-118).

Nosotros hacíamos las tomas para que vieran la gente desplazada, la problemática que nosotros tenemos, era para ser reconocidos por el Estado, entonces ahí fue que se empezó hacer una negociación, empezamos a negociar de que fuéramos reconocidos como desplazados, entonces fue ahí donde empezaron a meternos en el sistema, ahí fue donde empezamos a aparecer en el sistema en la red de solidaridad, ya empezaron a darnos mercaditos, de ahí entró una organización que se llamó Cruz Roja, nos ayudó mucho en el barrio con lo del restaurante comunitario de los ancianos y de los niños y nos ayudó todo lo que tiene que ver con los mercados para cada ocho días, entonces todo eso nos fue sirviendo, todo eso que nosotros hicimos, nos tiraríamos a las calles, hicimos tomas, entonces ya nos fueron reconocidos nuestros derechos (entrevista a líder desplazado, comuna 3).

Es muy poco lo que se ha cumplido y que yo creo que nosotros la población desplazada y no desplazada tenemos que mirar, pellizcarnos, organizarnos y

reclamar, si nosotros no lo hacemos el Estado no va decir vea es que entre más días nos están dando más duro eso no se cumple (entrevista a lideresa desplazada, comuna 8).

Tenemos que hacerlo para poder seguir exigiendo nuestros derechos, porque en ese sentido tenemos que ser incansables, mientras existamos tiene que haber dentro de alguien o dentro de nosotros mismos ese concepto de seguir exigiendo nuestra supervivencia (entrevista a lideresa desplazada, comuna 13).

Seguimos con la idea de que si las acciones jurídicas no han sido lo suficientemente garantías de nosotros poder acceder a los derechos, entonces las acciones de hecho, por medio de las acciones podíamos lograr porque como que en este país todo tiene que ser apunta de pura presión (entrevista a líder desplazado, comuna 13).

Uno para conseguirse cualquier ayuda, cualquier limosna de las que da Acción Social o esas instituciones que apoyan a los desplazados, eso es falso, sí se consiguen algunas cosas, pero hay que lucharlas mucho, cierto; además de eso dicen que es una ayuda, y eso no es una ayuda, es un derecho que nosotros tenemos (entrevista a líder desplazado, comuna 8).

Los mismos alcaldes, gobernadores, los mismos ministerios públicos andan en muchas partes corruptos todavía, entonces para lograr lo que todas estas leyes y todas estas sentencias y autos se cumplan, primero hay que desbancar la corrupción, para poder lograr estos objetivos que nos hemos planteado y quizás al pasar el tiempo tal vez muchos de nosotros podemos caer entre el fuego cruzado, porque estamos en la mira de muchas entidades, sean estatales o no estatales (entrevista a lideresa desplazada, comuna 3).

Así, cabe entonces señalar que las acciones colectivas de la población desplazada se convirtieron en mecanismo de presión frente al municipio, el departamento y el gobierno nacional para el logro de la efectiva atención de la problemática, y que estas acciones de hecho fueron el medio más útil para poner en el escenario público el conocimiento de la problemática que padecían cientos de familias provenientes del campo, la dimensión de sus afectaciones y la necesidad apremiante de su atención (Granada y González, 2009: 121).

Las normas proferidas que protegen a la población en situación de desplazamiento forzado son el reflejo de una ardua lucha por los derechos y tienen como base la organización, antes o después de la ley. Esto refrenda que la norma en países con gobiernos endebles y con poca claridad de los asuntos públicos o pocos intereses en la resolución de los mismos, obedezca muchas veces a presión de los grupos para tener un amparo en el sistema

legal, lo que no significa que las peticiones elaboradas por los grupos de presión sean tenidas en cuenta en su totalidad y, menos, que la ley sea una garantía de cumplimiento en sí misma.

No es que yo los esté atacando, ni le estoy pidiendo nada que no pueda pedir ni que no esté dentro de una norma de ley, mire, es esto, entonces era lo que me enseñaba alguien que vino de Bogotá, entonces el caso no es de llegar, chocar con la institución o con el funcionario, usted tiene que llegar y decirle vea este es mi derecho y usted está ahí es para que lo cumpla o para que posibilite la forma de que eso se cumpla (entrevista a líder desplazado, comuna 8).

Más allá de las buenas intenciones de los gobiernos, la política pública hace parte de unas reivindicaciones de la población desplazada y para esto han recibido apoyo de diversos organismos de derechos humanos, tanto nacionales como internacionales.

En efecto, como se ha podido constatar, la movilización, la protesta, el mitin, los plantones, todas las acciones de hecho, al igual que las simbólicas, se convierten en muchas ocasiones en la única posibilidad para que las comunidades afectadas reclamen sus derechos. Es pertinente anotar que este proceso de juntarse, de conocer sus problemas, de analizar las leyes, de plantear formas organizativas y modos de movilizaciones, va generando una conciencia individual y colectiva sobre la importancia de participar en la esfera de la política y en los procesos de toma de decisiones.

#### **7.4 Cumplimiento de la política pública, un problema de voluntad política o formas de control social y legal de la población desplazada**

La población en situación de desplazamiento forzado ha generado formas de visibilización a través de procesos jurídicos que exigen el cumplimiento normativo que ampara sus derechos, por medio de movilización, protestas u otras formas de evidenciar la situación de crisis humanitaria en la cual se encuentra inmersa. Es necesario tener en cuenta que desde la institucionalidad se ha generado, igualmente, toda una serie de medidas de control social, ya sea

legal, persuasiva, coercitiva o por falta de voluntad política, que tiene como cometido menguar, controlar o reprimir las acciones legales o de hecho que realiza la población en situación de desplazamiento en el reclamo de sus derechos.

En el capítulo 4 se hizo alusión a que las políticas públicas tienen diversas formas de concebirse, y que estas van desde las inclusivas hasta las que generan exclusión, desde las que se toman de forma autoritaria, hasta las consensuadas, desde las que son hechas por el gobierno, hasta las logradas por medio de presión, entre otras. Es necesario anotar que el punto de encuentro más generalizado en relación con las políticas públicas tiene que ver con que estas son un reflejo de la forma de operar de la máquina gubernamental; en otras palabras, que estas hacen evidente el proyecto societal que propone un régimen político particular a sus ciudadanos, y en buena medida las decisiones que se toman están atravesadas por la voluntad política que tiene el gobernante, para sacar adelante su programa de gobierno o incorporar en su gestión pública formas de control legal y social a través de políticas públicas.

Las formas de control social por parte del Estado que tienen que ver, entre otras, con no reconocer a las comunidades como interlocutores válidos. También se dan formas de control o silenciamiento a través de amenazas, por medio de grupos violentos afines al gobierno, o por la calificación de acto subversivo al hecho de reclamar por los derechos. En fin, dentro del amplio espectro entre el que se mueve la política pública y en la tensión que se genera en la misma a la hora de tomar decisiones o de inacción, es donde se mueve la relación Estado y sociedad.

Para Pedro Medellín, en su relación con la sociedad civil, las políticas públicas se constituyen en un poderoso instrumento de comunicación, y en su relación con el ejercicio de gobierno se constituyen en el dispositivo crucial a través del

cual los gobernantes logran imponer un rumbo definido a los Estados y a las sociedades que gobiernan (Medellín, 2004b: 17).

Este apartado se ocupará precisamente de mostrar algunas formas de control social que realiza el gobierno, hacia la población en situación de desplazamiento, ya sea desde la falta de voluntad política, de forma legal, amenazas u otras que se dan en esta tensión entre gobierno y gobernados.

Para la Corte Constitucional y para organizaciones que trabajan por la defensa de los derechos humanos, lo que pasa con la política pública en el país tiene que ver con falta de voluntad política de los funcionarios del gobierno en la solución de este problema. Esta voluntad política apunta a la elaboración de programas y proyectos más realistas y más afines con la situación en la que se encuentra esta población, a la vez que con la designación de recursos financieros más acordes con esta tragedia humanitaria.

La falta de voluntad política es un tema recurrente de la población desplazada a la hora de manifestar su animadversión con la intervención del gobierno, tal como lo expresan los desplazados.

Yo digo una cosa; yo cuando hablo de voluntad política hay que entenderlo desde varias fases, la voluntad política es desarrollo a la población colombiana, hermano. Si usted le dice a su hijo yo soy su papá y lo reconocí, usted tiene que tener voluntad como padre para que su hijo tenga una formación y una educación que no necesariamente tenga, para qué crear más autos o más sentencias o más leyes, para que su hijo le ponga a usted, para que le cumpla como padre [...] por eso le dijimos a Acción Social: usted es el encargado de esto, usted en salud, usted es encargado de esto, fondo de vivienda, usted es encargado de esto; para que desarrollen la actividad con la población acá y donde sea y no lo hay, no lo hay, valla usted ahorita donde el alcalde y dígame que le regale una cita, y dígame que le cuente algo sobre la población desplazada, hermano, recursos no hay y la ley le está diciendo con la ley 1190 saque de su presupuesto para proyecto productivo, para vivienda, sáquelos y no lo están haciendo y es ni la misma ley como decía Israel, la justicia va usted a los juzgados y no está cumpliendo, como decía Israel, entonces para mí le justifico porque no hay voluntad política (taller línea del tiempo).



El Estado colombiano no ha creado las condiciones presupuestales y menos ha construido seriamente unos programas y estrategias que desde la institucionalidad, permitan el acceso de los derechos colculcados a las comunidades en situación de desplazamiento forzado, haciendo evidente de esta forma la falta de voluntad política para resarcir y reparar a estas poblaciones. Los recursos financieros para atender esta crisis humanitaria están fundamentados en la libre discrecionalidad de los gobiernos de acuerdo a las coyunturas sociopolíticas y no a una planeación estratégica a largo plazo, o lo que es peor aún, las adiciones presupuestales son por las presiones de la Corte Constitucional, que innvoca el cumplimiento de la política política.

La falta de voluntad política del Estado está representada en la forma como hace uso de los recursos económicos para atender esta población —que, como se ha mostrado, fuera de ser insuficientes, carecen de proyecciones claras en la focalización de los asuntos que necesitan mayor prioridad en la atención—. El Estado está entrampado en una maraña burocrática que no le permite tener un horizonte despejado para abordar esta problemática, ya que muchas de las acciones propuestas por las instituciones del gobierno son repelidas por las mismas entidades estatales o se pierden los recursos. En síntesis, la falta de voluntad política de asumir este problema de forma global y no fragmentada, hace que los programas que se ejecutan no obtengan los resultados esperados, por suplantación o reiteraciones de acciones.

La Corte Constitucional, por su parte, ha insistido en que el desplazamiento forzado es un delito cuya responsabilidad no solo es del agente que lo causa sino, eventualmente, del Estado por omisión en el cumplimiento de su deber, y ha señalado que este se ha limitado a tratar de atender el aspecto puramente asistencial relacionado con los derechos sociales y económicos, pero condicionándolos a la disponibilidad de recursos. Esto ha lanzado a la población desplazada a realizar movilizaciones, tomas de entidades, invasiones de suelos periurbanos, y a apelar al uso de la tutela como mecanismo para

lograr el reconocimiento de sus derechos. Ambos recursos son utilizados por los desplazados para denunciar su re-victimización (Cinep 2009a: 11).

Adicionalmente, como bien lo plantea Romero (2005: 41), estamos ante una experiencia excepcional de diálogo entre políticas públicas y derechos humanos, propiciada por la Corte Constitucional, mediante la sentencia T-025 de 2004, que declaró la existencia de un Estado de Cosas Inconstitucionales, atribuido a la inexistencia de políticas públicas apropiadas para garantizar el goce efectivo de los derechos de la población en situación de desplazamiento forzado, cuyas condiciones de vulnerabilidad evidencian la existencia de un desastre social, pese a contar con uno de los marcos normativos más avanzados del mundo en esta materia.

Pero otras formas de control vienen desde lo legal y tienen que ver no solo con los dispositivos jurídicos creados para la domesticación social, a través de los mecanismos de participación oficialmente aceptados, sino que también están aquellas normas elaboradas para solucionar problemas de agenda pública, como la ley 387 que en la práctica no se cumple en muchas de sus proposiciones, como lo ha denunciado la misma Corte Constitucional. Los testimonios de la población desplazada ratifican lo anterior:

Han creado una fachada de limosneros, como Familias en Acción, como la atención humanitaria, entonces no hemos pensado en la reparación integral y hemos exigido el diario [...] tenemos voz pero no voto, a nosotros nos dicen sí, hagan participación, esto solo es teórico, la política pública, el auto 007, el 008, nunca nos tienen en cuenta para aplicarla, solamente nos tienen ahí como observadores no más y nosotros no debemos de ser observadores, sino entrar a aplicar las mismas leyes que tenemos (entrevista a líder desplazado, comuna 3).

El mismo gobierno, las entidades públicas nos utilizan, por ejemplo en la conformación del PIU se están quejando, nosotros vamos y exponemos temas y llegamos a unos acuerdos, pero acá en la conformación del PIU directamente lo que está plasmado y lo que nos va a favorecer ellos lo cambian, lo colocan a la manera de ellos, entonces yo creo o aspiraría es que llegáramos a un acuerdo de que nosotros pudiéramos tener oportunidades de que lo que nosotros queremos y pedimos, y aclaramos en estas reuniones es que tengamos un medio de presión y podamos decir esto es así y que lo sepa toda Colombia o sea una divulgación e

internacionalmente por medio de los medios comunicación, aquí hay personas capacitadas, hay compañeros que son capaces de reclamar, y hay compañeros que viven de la tutela; hablábamos por ejemplo de que hay tantos déficit hasta en los mismos juzgados, ya una tutela no tiene validez, Acción Social juega con la gente como le da la gana y vamos en el mismo desgaste porque no hay un cumplimiento legal. [...] necesitamos hacer unas acciones populares, podamos tener el derecho a la comunicación pública, podamos tener oportunidades de que por medio de la prensa sacar a flote lo que nosotros queremos, no de la manera que estamos porque por ejemplo en la creación del PIU tenemos una gerencia y es inútil, ellos son los que recogen la mejor información pero no nos están favoreciendo a los desplazados para nada, las cosas las cogen y las camuflan (taller línea del tiempo).

El aporte mío es lo siguiente, si nosotros nos ponemos a identificar en Colombia toda la vida yo creo que desde que existe Colombia ha habido desplazamiento, ese causal del desplazamiento nos pone a todos los colombianos y a muchos organismos internacionales a pensar del desplazamiento porque es un sufrimiento interno del país, nos ponen a pensar tanto, que llega al Congreso de la República y crean una ley 387 del 97, al ver toda esa preocupación de la misma población, entonces cuando se crea la ley 387 entre la misma población hay un liderazgo, por ejemplo antes de nosotros, hubieron líderes, hubo gente que se preocupó por la situación, nosotros somos como las personas que venimos siguiendo el rumbo por lo que nos sucedió, entonces eso es inquietante, y empezamos nosotros con las movilizaciones, empezamos a preocupar a las instituciones del Estado; en las calles la gente gritando y hablamos de derechos humanos pero aquí en Colombia a todo problema le sacan una ley, un artículo o un decreto, entonces cuando en Colombia se empieza a atacar que se están violando los derechos humanos entonces el gobierno dice es que allá tenemos la ley 387, la ley 70 para los afrodescendientes, tenemos la ley de la mujer, de los indígenas y vienen los extranjeros se llevan el paquete de leyes y dicen mire cómo viven en Colombia (taller línea del tiempo).

Entonces como la ley 387 no se ha cumplido, eso el gobierno pisotea pues todas esas leyes [...] para mí no le falta sino que se dedique con todo su equipo de trabajo a violar a las mujeres, todas, es lo único que le falta, entonces la Corte Constitucional, a seguido a esa ley 387, por la falta de cumplimiento se sacó la sentencia T-025 del 2004. [...] Bueno, como tampoco eso se ha cumplido, entonces ahora sacó últimamente, para favorecer las mujeres y los niños sacó en el 2008 el auto 092 y el auto 251, entonces para las mujeres y los niños (entrevista a líder desplazado, comuna 3).

La ley 387 de 1997 es la que nos cobija a todos los desplazados y no la han cumplido ni siquiera en una tercera parte, entonces ¿qué está haciendo el gobierno en estos momentos? Se dedicó a poner todos los desplazados como limosneros, con asistencialismo los jueves, los martes, lo que ustedes deben de conocer cómo se llena eso allá de gente, vienen pidiendo como una limosna, una ayuda alimentaria que la Corte Constitucional en la sentencia 078 del 2007 obliga sostenerles cada tres meses esa ayuda, y qué lidia, a toda hora para que el entreguen ayudas hay que estar tutelando, a toda hora tutelas para que le entreguen una ayuda a la pobre gente y ya ni las tutelas las obedecen, ni los incidentes de desacato, mire hasta dónde llegó la ley en Colombia, llegó que ni los jueces tienen poder, ni con los desacatos tampoco, o sea que la ley toda la maneja el gobierno entonces (entrevista a lideresa desplazada, comuna 8).

En efecto, el marco normativo de atención a la población desplazada ha generado poca credibilidad en la forma como opera la legislación proferida para atender este problema. La poca creencia en el andamiaje jurídico que debe atender a esta población vulnerable resultado del conflicto, viene no solo de la población en situación de desplazamiento forzado, como se evidenció en los testimonios, sino del mismo órgano encargado de controlar y vigilar el cumplimiento del sistema normativo, nos referimos a la Corte Constitucional, que en diversas sentencias y autos ha dejado constado las deficiencias que tiene la ley 387 del 1997 en el cumplimiento de su cometido. Igualmente, organismos de derechos humanos nacionales e internacionales se han pronunciado sobre los vacíos legales que existen a la hora de la puesta en práctica por parte del gobierno la ley que atiende a estas comunidades.

Ahora, otra forma de control social por parte del gobierno para tener el dominio a la hora de abordar su intervención con la población en situación de desplazamiento forzado, va desde la filantropía hasta las amenazas.

A raíz de que la persona sienta hambre necesita pedir, necesita humillarse, se ve vulnerado y no puede reclamar conforme a los derechos que esa persona tiene y conoce sus derechos, pero la misma necesidad del hambre no lo deja pensar, porque dígame usted, si usted tiene la barriga vacía y a usted le dicen, usted qué piensa (entrevista a lideresa desplazada, comuna 13).

Por parte del gobierno se realizaron y realizan amenazas, pero la constante para tratar de silenciar y controlar las manifestaciones de la población desplazada fue la represión de la fuerza pública contra las movilizaciones, las tomas y los desalojos. Estos acudían a la violencia para contrarrestar las acciones de las personas en el reclamo de sus derechos. Incluso en muchas ocasiones las fuerzas de seguridad del Estado se escudaban en discursos que exponían la legalidad de las reivindicaciones de estas comunidades, como se evidencia en la siguiente publicación de prensa: “La represión de la fuerza pública, bajo el pretexto de que los desplazados estaban siendo orientados por grupos ilegales,

se constituyó en una de las principales respuestas a sus necesidades” (*El Colombiano*, 2003).

Todo este contexto de silenciamiento y control, sea desde lo institucional o para- institucional (paramilitarismo), desde lo legal y represivo o desde otras formas desarrolladas por el Estado, no ha sido suficiente para acallar las voces de protestas de más de cuatro millones de desplazados que sufren la peor crisis humanitaria en la historia del país. A pesar de todos estos dispositivos de control, dominación y silenciamiento, que vienen desde el gobierno, estas comunidades ven en estas acciones la posibilidad de gestar otros procesos de empoderamiento que vayan más allá de la política pública, y lleguen incluso a tener un reconocimiento no solo por el Estado, sino ante ellos mismos como ciudadanos, que a través de la resistencia han logrado obtener sus derechos y formarse políticamente, y participar en las decisiones de agenda pública.

### **7.5 Defensa de la política pública por parte de la Corte Constitucional y de organismos de derechos humanos y ayuda humanitaria: venciendo el silencio y el aislamiento**

Como se expuso en el capítulo 4, la Corte Constitucional y algunas organizaciones de derechos humanos han sido muy importantes en la lucha por el reconocimiento de los derechos de la población en situación de desplazamiento forzado por el conflicto armado en Colombia.

Este acompañamiento se ha dado desde diferentes perspectivas: por un lado, desde el plano jurídico la Corte Constitucional no solo ha sido vigilante con la ley 387 que delinea la política pública para las comunidades en situación de desplazamiento, sino que profiere toda una reglamentación adicional para el cumplimiento de esta ley. Además, insta al Estado en el cumplimiento constitucional de esta problemática; incluso se convierte en una instancia evaluadora de la política pública, junto con la Comisión de Seguimiento a la

Política Pública. Por otro lado, las organizaciones de derechos humanos han acompañado a esta población en el reclamo de sus derechos, a través de asesorías jurídicas sobre el marco normativo que los ampara, al igual que han sido de gran ayuda en todo el proceso organizativo que se ha gestado al interior de las comunidades desplazadas.

Estos dos temas se trabajarán en este apartado, con la intención de resaltar lo importante que ha sido para estas comunidades contar con el apoyo y acompañamiento de estas instituciones, tal como se evidenciará en los testimonios de los mismos desplazados.

A pesar de que existe toda una estructura normativa, un seguimiento desde la Corte Constitucional desde la Comisión de Seguimiento a la Política Pública y organismos de derechos humanos, el Estado continuó en su inacción, situación que prolonga la vulneración de los derechos, pues es una respuesta que no llega a las necesidades urgentes y no se avizora una resolución estructural a esta situación de crisis humanitaria.

La Corte Constitucional, como se ha expuesto, cumple la función de salvaguardar el cumplimiento de las diferentes leyes que se profieren en el país; su función es realizar controles al Estado en el cumplimiento de la normatividad y regular aquellas leyes que presenta problemas, no solo en su materialización, sino en su misma composición jurídica; es decir, en la reconducción de las anomalías que se anidan en determinado marco normativo.

Es en esta dirección, y específicamente en la política pública para la población en situación de desplazamiento, que la Corte Constitucional ha proferido diferentes sentencias y autos que dan cuenta del tratamiento especial que le ha dado a un tema considerado por esta como una tragedia humanitaria, de las peores actualmente en el mundo.

Esta dedicación especial de la Corte Constitucional al tema del desplazamiento forzado ha tenido un reconocimiento por organismos de derechos humanos internacionales y nacionales, al igual que por la misma población en situación de desplazamiento forzado, como mostraremos en los siguientes testimonios:

La Corte Constitucional ha desempeñado un papel magnífico y muy especial en la comunidad desplazada. La Corte Constitucional lo único que la ha faltado es apoyo por parte de las comunidades desplazadas y las comunidades desplazadas apenas estamos visibilizando la exigibilidad de derechos, todavía a la mayor parte les falta esa conciencia (entrevista a líder desplazado, comuna 8).

Sin lugar a dudas, desde que se empieza a visibilizar el fenómeno del desplazamiento, el papel de la Corte Constitucional ha sido fundamental no solo desde el respaldo jurídico, sino por las lecturas de contextos que realiza a la hora de proferir una sentencia. Muestra de ello ha sido su participación en el documento Conpes del 1995, donde este problema tenía agenda pública en la Ley 387 de 1997 y en la sentencia T-025. La intervención de la Corte Constitucional, por tanto, resultó determinante para el diseño, la evaluación, la coordinación y la implementación de las políticas públicas sobre el desplazamiento, y posteriormente en la defensa en la aplicación de las mismas. Igualmente, algunas organizaciones han cumplido la función de defensores de los intereses de la población desplazada y también han participado en la formación de procesos de organización para el reclamo de los derechos.

En 1997, año de aprobación de la Ley 387 para la atención a la población desplazada, y dado que aumentan en Medellín y el Área Metropolitana el número de asentamientos informales donde se ubica la población desplazada de todas las subregiones de Antioquia, la Asociación Campesina de Antioquia (ACA), preocupada por el crecimiento acelerado de las comunidades de desplazados en el Valle de Aburrá y por la difícil situación en que se encuentran las mismas, junto con otras organizaciones, acompañó la conformación y consolidación del Movimiento Social de Desplazamientos de Antioquia MOSDA (Castrillón citado por Granada y González, 2009: 119).

Una de las entidades con más recorrido en Medellín enfocada en la conformación de organizaciones y la participación de la población desplazada es la Asociación Nacional de Ayuda Solidaria (ANDAS). Esta realizó una breve intervención en el seguimiento a los acuerdos municipales logrados para la atención de la población desplazada, entre ellos está:

Acuerdo del 30 de octubre de 1996: firmado entre entidades territoriales para la atención de varias familias desplazadas albergadas en la sede del Sindicato Nacional de la Construcción SINDICOMS. Se establecen acuerdos para que dicha población reciba ayuda humanitaria, tierra, salud, empleo, capacitación laboral e inclusión en el SISBEN. Al respecto, se emite una carta del Ministerio del Interior a finales de año, en la que se reconoce la situación de 84 familias desplazadas.

Acuerdo del 26 de octubre de 1996: surge a partir de la ocupación de la Universidad Nacional por varias familias desplazadas, que se encuentran ubicadas en barrios subnormales de la ciudad. El acuerdo incluye asistencia humanitaria por tres meses y gestión de mecanismos para incentivar al retorno voluntario mediante permutas de propiedades rurales. El INCORA era responsable de buscar terrenos para desarrollar proyectos productivos, entre tanto, ANDAS, ACA y el Departamento harían un seguimiento a estas familias.

Agosto de 1997: se convocó la primera Asamblea de personas en situación de desplazamiento y se conformó la primera coordinación de organizaciones que trabajan con población desplazada por la violencia, integrada por: Corporación Justicia y Paz, ACA, ANDAS, CODESHEL, Pastoral Social y la Fundación Educación y Desarrollo (FEDES), donde se estableció la necesidad del intercambio y el fortalecimiento de las organizaciones de población desplazada en Medellín, de reflexionar y visibilizar la situación actual de la población desplazada en la ciudad, y se propuso la definición de una propuesta de Ordenanza Departamental en pro de los desplazados del departamento de Antioquia.

Acta de la Primera Asamblea del 6 de agosto de 1997: Taller con desplazados forzados asentados en Medellín: se creó un espacio propositivo permanente, una mesa para la coordinación de trabajo, de reflexión y planeación, con la idea de realizar informes de coyuntura, talleres colectivos sobre fortalecimiento del



proceso organizativo con la participación de líderes de los asentamientos, organizaciones sociales y religiosas; también se propuso hacer seguimiento a los compromisos asumidos en los escenarios liderados por dicha Asamblea.

Puede plantearse que muchos de los avances logrados por la población desplazada estuvieron acompañados por organizaciones de Derechos Humanos, quienes abogaron por la formación y fortalecimiento de los liderazgos, y por el mejoramiento de las condiciones de vida de la población. Entre las organizaciones no gubernamentales que acompañaron este proceso se reseñan la Asociación Nacional de Ayuda Solidaria (ANDAS), la Asociación Campesina de Antioquia (ACA), la Fundación SUMAPAZ, la Pastoral Social y otras organizaciones (*El Colombiano*, 1997, citado por Granada y González, 2009: 119).

Al otro día me madrugué con mi tía, hice la denuncia, ahí conocí una organización que se llama ANDAS que la habían conformado para los desplazados. Bueno, entonces yo empecé a trabajar con ella, todos los días me iba pa' la oficina a ver qué hacía, a ver qué había que ayudar, me gustó como el trabajo y empecé pues como a meterme (entrevista a lideresa desplazada, comuna 8).

El gobierno colombiano maneja todos los medios de comunicación a beneficio propio ocultando las realidades internas del país, entonces me parece que estas Ong internacionales han desenmascarado toda esa hipocresía del gobierno colombiano, cierto, entonces eso para nosotros es muy importante y que queremos nosotros que ojalá esos organismos internacionales que llegaran y se apropiaran directamente de los problemas sociales de Colombia, pues que no utilicen intermediarios (entrevista a líder desplazado, comuna 3).

Las Ong de asesoría de derechos humanos, tuvieron mucho que ver, inclusive con la sistematización de la ley 387, en los marcos jurídicos y, los acuerdos internacionales. Entonces me parece que desde ese punto de vista el Estado no tenía más que hacer que permitir la ley 387 (entrevista a lideresa desplazada, comuna 13).

Si nosotros no hubiéramos tenido un apoyo de las Ong internacionales yo creó que nosotros estaríamos más llevados o no estaríamos contando el cuento, o no se hubiera solucionado nada, pero menos mal, gracias a Dios y al apoyo que ellos nos dieron las Ong internacionales y derechos humanos, pues siempre hemos conseguido algo y somos reconocidos como desplazados y se ha dado una pelea pacífica en que los derechos de nosotros están recocidos pues, entonces yo creo que sí, sí las Ong internacionales nos han servido mucho, bastante (entrevista a líder desplazado, comuna 13).

Se han perdido muchos espacios en buscar lo esencial y que realmente nosotros no hemos tenido la herramienta suficiente, no hemos contado con las condiciones ni suficientes ni necesarias para hacer este tipo de trabajo [...] hemos empezado hacer un trabajo ahí con los muchachos de la ACA que nos parece que han tenido una posición política clara frente a la problemática del desplazamiento; pero algunos nos hemos sostenido ahí trabajando con ellos y otros de pronto han dificultado el trabajo, entonces a ellos tampoco les va a interesar, pues como patrocinar cosas que finalmente se vuelvan en contra de ellos, entonces, pero hay compañeros que realmente sí estamos interesados en lograr no sabemos cuándo, pero ir consolidando un movimiento que logre integrar la población y poder hacer la incidencia que necesita (entrevista a lideresa desplazada, comuna 3).

Las organizaciones nos ayudaron con lo que tenía que ver con plástico, a mucha gente le regalaron maderita, entonces vimos la necesidad de un colegio porque nuestros hijos estudiaban ahí al lado del sector 4, debajo de unos pinos porque había una pinera y había un poco de piedras, las piedras eran las sillitas, ya Naciones Unidas nos habían comprado ese lote (entrevista a lideresa desplazada, comuna 8).

Nosotros nos reunimos con una corporación que se llama Mujeres que Crean, Convivamos, con Vamos Mujer, con Corporación Región, todas estas, estas entidades nos han ayudado a nosotros en enseñarnos cuáles son nuestros derechos, nos han enseñado muchas leyes, nos han enseñado sobre el auto 092 y , la qué es la sentencia T-025 (entrevista a lideresa desplazada, comuna 13).

Es pertinente reconocer que la labor que han desarrollado en la ciudad diversas instituciones que trabajan con población vulnerable, para este caso específico con población en situación de desplazamiento forzado, ha tenido una apuesta que va más allá de la filantropía y pone en el escenario de la política el debate sobre este flagelo y la responsabilidad que le corresponde al gobierno. En esta dirección, no solo son fuentes de denuncias constantes sobre el incumplimiento del marco normativo, sino que impulsan y apoyan procesos de formación y organizativos para empoderar a la población desplazada en el reclamo de los derechos que les han sido vulnerados, a la vez que acompañan en otros procesos de formación política para la reivindicación de otros derechos, ya sean de género o de participación política en las organizaciones de base o en acciones comunales y Juntas Administradoras Locales (JAL).

En fin, pese al abandono del Estado, las comunidades en situación de desplazamiento forzado han realizado diversas acciones para ser visibilizadas y ser reconocidas como sujetos de derechos, y para esto han contado con el apoyo

de muchas organizaciones, no solo en la defensa y el cumplimiento de la norma, como lo hace la Corte Constitucional, sino en los procesos de construcción social y organizativos, como lo hacen diversas instituciones de derechos humanos.

## Capítulo 8

### **Expresiones de resistencias ciudadanas: tejiendo poder desde la dignidad, una apuesta política en contexto de violencia prolongada**

En el capítulo anterior expusimos que la lucha de la población en situación de desplazamiento forzado por sus derechos tuvo como corolario la agenda de una política que velara por sus derechos, y que a partir de estas reivindicaciones se fueron generando formas organizativas para la defensa de la política pública, ya que estar en la agenda pública no garantizaba un cumplimiento de la misma. Por este motivo, la comunidad desplazada emprende una serie de iniciativas que van desde las jurídicas, hasta las vías de hecho para lograr que el gobierno nacional y local cumpla las leyes elaboradas para ayudar y reparar a las víctimas de esta crisis humanitaria. Igualmente, se hizo alusión al acompañamiento y apoyo que ha tenido esta población de diversos organismos de derechos humanos tanto nacionales como internacionales. También se hizo mención de la función de la Corte Constitucional en la defensa del marco normativo y en la exigencia al Estado para que cumpla con las obligaciones que adquirió con estas poblaciones en situación de desplazamiento forzado.

Lo que queremos, en este último capítulo, es examinar las expresiones de resistencia ciudadana que han desarrollado las comunidades desplazadas en la lucha por los derechos y en la defensa de estos. Igualmente argumentaremos que en estas acciones reivindicativas por la incorporación de su problemática en la agenda pública y la defensa de la misma, podemos estar ante una forma diferente de concebir la ciudadanía: una ciudadanía que va más allá de las formas tradicionales como se ha pensado, referenciada, como se expuso en el

capítulo 2, a las fronteras del Estado-nación y a los marcos jurídico-políticos que impone el Estado para la participación de sus ciudadanos. En ese contexto, la participación ciudadana estaría subordinada a las intenciones ideológicas de los gobiernos y se trataría entonces de un ciudadano domesticado, además el ejercicio de la política estaría predefinido por los sistemas políticos y jurídicos de que dispone el Estado, y en este modelo de participación, la posibilidad de propuestas alternas no tendría cabida.

Lo que planteamos, por el contrario, es que estas formas de expresión de ciudadanía van más allá de las restricciones impuestas por los Estados. Lo que delinea y le da los contornos a la política es precisamente la posibilidad de desligarse de los modelos de coerción que impone el Estado, por eso las expresiones individuales y colectivas de ciudadanía permiten otra forma de percibir y participar de la política, ya que esta se desarrollaría en la permanente tensión y confrontación entre la sociedad y el Estado. Es allí, alejados de cualquier forma de control y dominación, donde cobraría sentido la participación ciudadana y social, en la cual se puede ejercer una ciudadanía libre, autónoma, responsable con los actos que se propone y en permanente negociación con el Estado. Las decisiones que se toman en este marco tienen como condición básica la inclusión de los grupos poblacionales en las políticas y el interés en la resolución de alguna problemática; un ejemplo que muestra estos dos aspectos es el caso de la población en situación de desplazamiento forzado, que estuvo lejos de estos procesos de participación ciudadana porque, en general, estaba apartada de las esferas de toma de decisiones políticas. Por ello se hace mucho más interesante este estudio, ya que es una población que va tejiendo su condición de ciudadanía en el día a día, en la calle, en cualquier espacio donde puede denunciar su condición vulnerable, en la lucha por el reconocimiento no solo como población desplazada, sino por el reconocimiento ciudadano.

La medición de fuerzas entre grupos y actores contra o hacia el Estado, se ha denominado *estructura de oportunidad política*. En palabras de Melucci (citado por Granada y González, 2009: 114), sería el grado de probabilidad que los grupos tienen de acceder al poder o influir en el sistema político. Esta estructura de oportunidad política se evidencia en el caso de la lucha de la población en situación de desplazamiento forzado por la reivindicación de los derechos quebrantados, y en este sentido sus acciones son expresiones de resistencia ciudadana. En este trabajo se abordará este tipo de expresiones en dos momentos: el primero tiene que ver con el repliegue hacia el afuera y los aprendizajes organizativos y legales que han incorporado estas comunidades en el periplo por el reconocimiento de los derechos. Es decir, lograr, a través de diversas expresiones de resistencia ciudadana, hacerse visibles frente a una institucionalidad que no les reconocía los derechos, incluso estando normativizados en una política pública. Por otro lado, también se hace alusión a las acciones de hecho, legales y simbólicas, en contextos de violencia, como son las que han tenido que afrontar en la ciudad de Medellín y, específicamente en las comunas donde habitan, que para este estudio, son: 3, 8 y 13.

El afuera también tiene que ver con las denuncias que la población desplazada formula ante la comunidad internacional, por la violación constante de los derechos, y con el interés de lograr reconocimiento de muchos habitantes de la ciudad que veían a estas personas como usurpadores de bienes públicos, delincuentes o peligrosos por venir de zonas de conflicto. También mostraremos otras expresiones de resistencia ciudadana que tienen que ver con este primer ciclo, que se inicia antes de la ley 387 de 1997 y va aproximadamente hasta 2004.

El segundo momento, de consolidación y fortalecimiento de las expresiones de resistencia ciudadana, se surte del aprendizaje del anterior, y tiene como punta de lanza el efecto real y simbólico de la sentencia T-025 de 2004, proferida por la Corte Constitucional, que plantea un “estado de cosas inconstitucionales” en el

cumplimiento de la política pública por parte del Estado. En esta dirección, este ciclo se mueve entre movilizaciones, protestas más consolidadas por el cumplimiento de la ley y acciones legales vía tutela, derechos de petición y otros, para el logro de derechos individuales; estas son otras formas de la expresión de resistencia ciudadana y se les denomina acciones colectivas. En este ciclo se hace más fuerte el papel de las negociaciones por los derechos, pues la población desplazada ya tiene un nivel organizativo, legal y estratégico para luchar por los derechos que le fueron vulnerados. Aquí también se consideran como actos de resistencia el proceso de concientización y la dignidad que defienden los desplazados como población vulnerable. Este periodo inicia, como se dijo, con la sentencia T-025 de 2004 y aún continúa en 2009.

Lo que queremos mostrar en los acápites siguientes es que estas expresiones de resistencia ciudadana son parte de un proceso propio de los grupos poblacionales, que al verse excluidos y violentados en sus derechos, por diversos actores de la sociedad y sobre todo por el Estado, emprenden una lucha por el reconocimiento de los mismos y por la incorporación y defensa de una política pública que los proteja. En tal sentido, lo que mostraremos son las diversas formas de resistencia ciudadana que ha desarrollado la población desplazada en el reclamo de dichos derechos.

### **8.1 Expresiones de resistencia ciudadana: una lucha por el reconocimiento de derechos**

Como se expuso en el capítulo 2, la ciudadanía tiene que ver, entre otras cosas, con una lucha por el reconocimiento de derechos; estas disputas están mediadas por arduos y álgidos conflictos de los grupos poblacionales para que se les reconozca la condición de ciudadanos. Igualmente, la ciudadanía alude al sentido de pertenencia a una comunidad política, en la que los ciudadanos tienen derechos y obligaciones. Estos derechos son los civiles, políticos y sociales; cada uno de ellos ha sido el resultado de un proceso histórico de

luchas sociales, no solo por su reconocimiento sino, sobre todo, por la defensa y la materialización de los mismos por parte del Estado, ya que no basta que estén estipulados para que se cumplan. Es la presión ciudadana la que le da sustancia y allana camino para su cumplimiento, principalmente en Estados endebles en la aplicación de políticas sociales.

La discusión sobre la ciudadanía, como se expuso en el capítulo 2, se mueve entre lo individual y lo colectivo, o entre lo público y lo privado, en tanto expresa el vínculo a una comunidad particular, a una comunidad política.

Otro punto central del debate contemporáneo sobre el tema, tiene que ver con la condición de ciudadanía en un mundo globalizado, donde los derechos y deberes no estarían circunscriptos a las amarras del Estado-nación y estaríamos ante una condición de ciudadanía postnacional, cosmopolita o universal, en la cual el apoyo, el reconocimiento y la solidaridad internacional sería un escenario de denuncia frente a Estados que no cumplen sus obligaciones políticas y constitucionales con sus ciudadanos, como hemos tratado de mostrar en este estudio y profundizaremos más adelante.

Estas aristas de la lucha por el reconocimiento van tejiendo otra forma de ver la ciudadanía, por eso propusimos, a manera de hipótesis en este trabajo, que esta suma de expresiones de resistencia ciudadana muestran una forma alterna de concebir la ciudadanía: como una lucha por el reconocimiento de los derechos, que para este caso llamamos ciudadanías en resistencia o alternas. Aunque no proponemos una fundamentación teórica nueva sobre el debate de la ciudadanía, sí queremos mostrar que las expresiones de resistencia ciudadana pueden posibilitar otra forma de concebir y llenar de contenido político el ejercicio de ciudadanía, argumentando que esta no solo se desarrolla en la esfera estatal, sino que hay otras dimensiones donde se hace manifiesta: los microespacios, la familia, la calle, el barrio, las asociaciones, etc. Es decir, en estos espacios y mediante las múltiples luchas por el reconocimiento de

derechos, se pueden estar gestando otras formas de imaginar la ciudadanía, como veremos en los siguientes acápites.

### **8.1.1 Desplazarse, huir o fugarse y la lucha por la visibilización y el reconocimiento como expresión de resistencia ciudadana**

La resistencia ciudadana, como hemos mencionado, tiene diversos modos de manifestarse, y sus acciones y estrategias están en permanentes renovación y cambio, esto tiene que ver, por un lado, con la manera elegida para lograr más impacto, y por otro, con el hecho de que los cambios sociales, económicos, políticos y culturales exigen igualmente modificaciones según las dinámicas propias en las que se desarrolla determinada coyuntura social. En los párrafos siguientes, analizaremos algunas de las expresiones de resistencia ciudadana de las comunidades desplazadas en la demanda de sus derechos.

Una de las estrategias de resistencia ciudadana tiene que ver con el mismo acto del desplazarse, que para este trabajo lo denominamos como huir o la fuga. Simbólicamente, el poder siempre se moviliza con el deseo voraz de devorar, de tener control de los cuerpos y los pensamientos de los subordinados; sea a través de las armas o no, dominar es inherente al poder. El hecho de huir o fugarse coloca al poder en un estado de vaciedad, pues ya no tiene al sujeto o a los grupos de obediencia y dominación, porque estos ya no están. La fuga puede desarrollarse igualmente sobre la base de una desterritorialización; el abandonar los sitios donde se desarrolla la guerra es una forma de sustraerse de esta, de decirle a los actores armados que no se quiere ni se está de acuerdo con la guerra, por tanto la fuga, vista desde esta perspectiva, es una acción de resistencia y supervivencia ya que resistir es ante todo una lucha por sobrevivir, más aún en contextos de violencia prolongada como la colombiana.

La resistencia es más saber hacerla, porque no es como mucha gente cree que resistir es enfrentar, resistir es perdurar, es durar, es sobrevivir. Yo creo que resistir es sobrevivir pero sabiéndolo hacer, porque yo he creído siempre en la libertad de



que la acción tiene que tener un propósito (entrevista a lideresa desplazada, comuna 3).

Siguiendo esta idea podemos plantear que la fuga es, en sí misma, una acción de resistencia frente a un enfrentamiento bélico, que quiere de una u otra forma involucrar a la población civil en la guerra. Los actores armados en Colombia tienen diversas maneras de involucrar a la población civil como parte activa de la guerra: están aquellas que, a través del miedo y la cohesión, obligan a muchas personas a hacer parte de algunos grupos armados, y si no aceptan las amenazan, y otras que se dan por la misma pobreza en que vive la mayoría del campesinado en Colombia, pues los señores de la guerra venden esta como una posibilidad para salir de la miseria en la que están inmersos.

Las disputas de los actores armados tienen que ver con el control y el dominio de las poblaciones, lo cual tiene diversas pretensiones: por un lado, ganar obediencia y de esta forma tener legitimidad; por otro, involucrar a la población civil en la guerra, ya sea como militantes, redes de colaboración o apoyo. Igualmente, en muchos casos obligan a la población femenina a satisfacer sus deseos sexuales, y se presentan violaciones, maltratos y muertes de muchas mujeres, como lo han denunciado organizaciones de derechos humanos.

Por todo lo anterior, el huir o la fuga si bien es una condición dolorosa por todo lo que se deja atrás, es, de la misma manera, una forma de resistir a ser parte del botín de los grupos armados.

Sin embargo, es pertinente aclarar que no toda fuga puede ser considerada una experiencia de resistencia, pues esta cobra sentido como tal si lleva a la reconstrucción y potencialización de un nosotros, y así podemos estar no solo ante unas acciones de resistencia, sino de afirmación de la ciudadanía, no como aquella convencional, reconocida a través del Estado de derecho, sino de una ciudadanía en el sentido más societal, aquella que es reconocida sobre la base de participar y sentirse miembro de una comunidad de iguales, parte de un nosotros, de un yo colectivo, pero igualmente respetando las diferencias. Por

tanto, solo si esta fuga conlleva la reconstrucción de un nosotros se trataría de una experiencia ciudadana en resistencia.

Gran parte de la población desplazada ha vivido procesos de aciudadanización, ya que no se les ha reconocido la condición de ciudadanía convencional, que tiene como referencia lo jurídico-político, o cuando tuvieron esa experiencia de ciudadanía, el hecho mismo del desplazamiento forzado implicó un proceso de desciudadanización. Con la fuga o la huida se propicia la reciudadanización, ya que no solo están reclamando los derechos conculcados, sino que están potencializando formas organizativas que trascienden, como veremos más adelante, el marco normativo de la política pública.

Las expresiones de resistencia ciudadana también tienen que ver con la lucha para lograr la visibilización y el reconocimiento, una afirmación de la resistencia como población a la que han despojado de su condición de sujetos de derechos y que solo le queda como alternativa las vías de hecho, como la manera más eficaz de lograr ser escuchada.

Las tomas y las movilizaciones se convierten en esta medida en una manera de confrontar al Estado en relación con el cumplimiento de unos acuerdos básicos de las primeras obligaciones estipuladas en la política pública. Estas primeras exigencias giran en torno principalmente a la ayuda humanitaria, pero en el proceso de fortalecimiento y consolidación de la lucha por el reconocimiento de derechos, las comunidades en situación de desplazamiento van exigiendo el cumplimiento de otros, que igualmente hacen parte de la política pública.

Como lo muestra Osorio (2007: 234-235), el año 1998 fue prolífico en las tomas por parte de la población en desplazamiento. Doce “tomas” con una duración que fluctuó entre 1 y 3 meses, son registradas en este lapso del cambio de gobierno Samper-Pastrana particularmente en los meses de junio a septiembre como un mecanismo para presionar respuestas a su situación. Esta dinámica

que fue avanzando de instituciones públicas a organizaciones religiosas, pasa luego a entidades internacionales como las oficinas del Alto Comisionado de Naciones Unidas para Refugiados, ACNUR, el 2 de agosto de 1999, que duró 25 días. Setenta personas estuvieron dentro y 400 afuera presionando por la ampliación de los beneficios para proyectos productivos, pues de un grupo que había estado capacitándose, solo 180 habían sido seleccionados. Se trataba, en palabras de un desplazado, “de reclamar el derecho a la igualdad”. La toma se justificaba también en el incumplimiento parcial de los compromisos del gobierno.

Las tomas y las movilizaciones, incorporadas por la población en situación de desplazamiento forzado como parte de su estrategia política, tuvieron diversos propósitos, entre ellos: lograr la ayuda humanitaria del Estado, tener visibilización y reconocimiento no solo por parte del Estado, sino por la sociedad en general, en relación con los derechos que le fueron conculcados, entre otros.

Si uno no se metiera a las calles y reclamara, si uno no le hace ver al Estado verdaderamente que la gente no está tan ciega como ellos creen, porque el Estado pensó, ellos dijeron, estos campesinos estaban dormidos, esta gente no conoce y esto va hacer facilito, los tiramos a la calle, los matamos y ya. Resulta que el enano se les creció, se les volvió grande el enano, porque la gente con este desplazamiento llegó a la ciudad, tuvo conocimiento y empezaron a tener mucho conocimiento por lo mismo que uno ha pasado, uno lo vivió en carne propia, entonces esto no puede seguir así, cómo vamos a dejar que sigan acabando con nuestras familias, con nuestra gente campesina. El mismo Estado hizo que uno reaccionara así y que uno reclame de esa forma, que todo de pacifista olvídense, si con todo lo que se ha hecho y el Estado sigue, qué tal que estuviéramos pacíficamente, porque hay cosas que uno las hace pacíficamente y reclama pacíficamente, uno también dentro de su cultura que uno tiene, que uno sabe, pero si no son las cosas como son, a uno le toca tirarse a la calle a hacer tomas y todo porque a uno le ha tocado y es de la única manera que lo escuchan a uno, pero que todavía no se ha cumplido la ley como es (entrevista a líder desplazado, comuna 13).

Si bien la lucha de los desplazados por sus derechos y por el reconocimiento de tal condición fue débil organizativamente en sus inicios, un estudio de Ortega (2006) señala que entre 1995 y 2004 se identificaron 112 acciones colectivas

contenciosas de personas desplazadas, acciones que se situaron preferencialmente en Bogotá (26) y Antioquia (25), le siguen Santander (14) y Chocó (9); en los otros departamentos se registran frecuencias menores, con 7 acciones para esa década. Los repertorios más usuales fueron las tomas institucionales (59), las protestas públicas (16), las invasiones masivas (16), las acciones legales (12), las marchas (6) y los bloqueos a carreteras (6). Estas expresiones públicas constituyen una evidencia más de la capacidad de protesta específica de la población en desplazamiento forzado, a lo cual habría que agregar aquella que se articula a procesos de protesta social más amplios y donde es frecuente encontrar grupos de desplazados que hacen presencia activa (Ortega 2006, citado por Osorio, 2007: 550).

Estas tomas tenían como propósito central que la comunidad fuera escuchada por los organismos competentes en las soluciones de sus problemáticas y lograr visibilización y reconocimiento como población que no solo ha sido desterrada de sus territorios, sino a la cual se le ha violado varios derechos, por tanto, la idea de ser visibilizados está representada en la condición de ser humano y en la dignidad y el reconocimiento de tal condición, como veremos en el último acápite de este capítulo.

Tal como expone Osorio, la toma generó una reterritorialización del espacio físico y social desde el cual se van improvisando diferentes manifestaciones colectivas en medio de las más evidentes: permanecer en un lugar que no es el suyo, para demandar lo que consideran justo, en la toma se conforma un patrimonio social a través de interacciones cotidianas. A la vez que se teje y refuerza el referente identitario de desplazado como víctima con derechos y con dignidad, se van estableciendo fronteras internas en medio de la heterogeneidad, como la procedencia regional, sus experiencias de persecución por los actores armados que originaron el desplazamiento, apenas naturales en medio de un conglomerado tan diverso (Osorio, 2007: 267).

Siguiendo a Osorio (2007: 522), las acciones de resistencia como una toma para reclamar soluciones materiales, es decir, para reclamar medios de supervivencia, suscitan un hecho político al posicionarse en el grupo como sujetos de derechos. En otros casos, a partir de una acción de supervivencia simple, se tejen propuestas y prácticas de nuevas relaciones sociales que tienen alcances mayores en la construcción de los actores sociopolíticos.

La visibilización y el reconocimiento tienen una importancia fundamental en las personas desplazadas forzadamente, ya que a través de ellos logran ser reconocidas como comunidades vulnerables, a las cuales se les ha violado una serie de derechos. Igualmente, puede verse en la visibilización y el reconocimiento, más que una lucha individual, la lucha de un nosotros, de un yo colectivo que reclama derechos. En esos procesos de reclamación se van construyendo unos referentes, códigos y símbolos que identifican esta población como un colectivo, con unos lazos que los unen, una condición de vulnerabilidad que marca el horizonte de la lucha por los derechos y posibilita que se den apuestas desde lo que los reúne como iguales en relación con la problemática que defienden y por la cual luchan, pero reconociendo que son diversos en cuanto a referentes culturales y sociopolíticos.

Más allá de las respuestas a necesidades concretas y su visibilidad social, las acciones colectivas de los desplazados cumplen con un papel simbólico de defender la dignidad y el respeto que ha desaparecido o menguado con su migración forzada, en medio de un Estado y una sociedad que los mira entre la compasión y la desconfianza. La demanda por sus derechos constituye mecanismos de recuperación del ejercicio de la ciudadanía social, ejercida de manera marginal por buena parte de los pobladores rurales y fracturada brutalmente por los actores armados que, actuando como para-Estado, los somete en medio de la complicidad, omisión e impunidad estatal (Osorio, 2007: 539).

El reconocimiento como individuo y colectivo, como un nosotros, tiene múltiples connotaciones; además de incidir en el acceso a los derechos, pone en escena pública nacional e internacional el valor que tiene para la población desplazada los sitios desde donde fueron desarraigados, pues más allá de los derechos materiales violentados que no se subsanan con la ayuda básica y temporal de la atención humanitaria, ellos conceden un lugar muy importante a sus referentes culturales y sociales, a las construcciones ancestrales con los otros y a la relación con el entorno, que ha delineado lo que son como individuos y colectivo, algo que fue arrancado de un solo tajo cuando fueron desterrados de sus lugares. La lucha por el reconocimiento busca que el Estado y la sociedad los respete y visibilice con todo lo que traen, y que pueden y deben reconstruir en los nuevos sitios donde van a habitar.

Nosotros hacíamos las tomas para que vieran a la gente desplazada, que la problemática que nosotros teníamos era del Estado, que fuéramos reconocidos, entonces ahí fue que se empezó a hacer una negociación, empezamos a negociar de que fuéramos reconocidos como desplazados, entonces fue ahí donde empezaron a meternos en el sistema, ahí fue donde empezamos a aparecer en el sistema en la Red de Solidaridad, ya empezaron a darnos mercaditos, de ahí entró una organización que se llamó Cruz Azul, que todo nos ayudó mucho en el barrio con lo del restaurante comunitario de los ancianos y de los niños y nos ayudó todo lo que tiene que ver con los mercados para cada ocho días, entonces todo eso nos fue sirviendo, todo eso que nosotros hicimos, nos tiraríamos a las calles, hicimos tomas, entonces ya nos fueron reconocidos nuestros derechos (entrevista a lideresa desplazada, comuna 3).

Yo sigo luchando pues yo sigo resistiendo hasta lo máximo y yo les digo hagamos, vamos al Ministerio del Interior, vámonos a pie a Bogotá y yo vea yo como estoy de viejita y yo soy capaz de medirme a eso pero hay que visibilizar todo (entrevista a lideresa desplazada, comuna 3).

Para las comunidades que sufren el flagelo del desplazamiento forzado, ser reconocidos tiene una connotación importantísima, ya que es la forma como la sociedad en general, los medios comunicación, los organismos de derechos humanos y la opinión pública se van enterando de su situación, así logran reconocimiento y apoyo en su condición de despojados y a la vez se pueden ver como iguales ante los otros, en cuanto a los derechos y a la condición de ciudadanos.

### **8.1.2 Organización, trabajos colectivos y comunitarios como expresiones de resistencia ciudadana**

La organización es una expresión de resistencia ciudadana más cualificada, ya que implica un movimiento más estructurado en curso, que se está dinamizando y desarrollando de acuerdo con las exigencias de las disputas entre la sociedad y el Estado.

Y entonces empecé a trabajar y conversando con él me dijo, vamos a organizar una fundación o una corporación, lo que usted quiera, entonces le dije, ¿y cómo?, le dije yo no sé nada y me dijo, no, yo tengo una copia, yo tengo unos estatutos por ahí, sacamos de ahí unos estatutos, vamos a la Cámara de Comercio a ver qué nos dicen (entrevista a líder desplazado, comuna 8).

Las expresiones de resistencia ciudadana se pueden evidenciar en los procesos que desarrollan los desplazados en las comunidades de las cuales ellos mismos hacen parte. La solidaridad, la construcción de lugares para el bien común, la recuperación de tierra en las laderas de la ciudad para hacer sus viviendas, entre otras, hacen parte de las expresiones de resistencia ciudadana, ya que la comunidad no está supeditada a que las instituciones del Estado ofrezcan servicios, sino que ellos reconocen que es difícil que a esos lugares llegue la atención estatal, y si llega, es después de mucho tiempo. Por lo anterior, frente a temas que ameritan una atención urgente o hacen parte de necesidades colectivas, las personas se unen para tratar de sacarlos adelante; por ejemplo, muchos de los asentamientos a los cuales llegan los desplazados fueron contruidos por la misma comunidad, no solo las casas, sino también los caminos, las escuelas, las iglesias, los escenarios deportivos, entre otros.

De La Honda, de La Cruz, entonces ya nosotros viendo la necesidad de la gente, sin vivienda, sin nada, tanto desplazado y llegué mas desplazado, unas tierras con rastrojo, que no las están utilizando, vamos a meterle gente a eso, a nosotros nos sacaron de nuestras tierras, entonces vamos a organizar a la gente. Teníamos una gente ya organizada entonces los llamamos y nos metimos, hicimos una invasión de este pedazo que queda de Bello Oriente para allá, hicimos la otra, la que es de ahí, en La Cruz, que queda junto a la cancha para allá, porque ese terreno nosotros

habíamos salido favorecidos en un proyecto de Naciones Unidas, entonces nos dijeron vamos a sacar un proyecto para 24 familias y entonces en esas salimos varios (entrevista a lideresa desplazada, comuna 3).

Lo anterior no está en contravía de la ayuda institucional, ya que uno de los aprendizajes que han obtenido estas comunidades de desplazados, es entender desde la misma lógica institucional y desde los procesos que han desarrollado, negociar con el Estado y gestionar ayuda, tanto de forma individual como colectiva. Es decir, al Estado se le exige y cuestiona por ser, según esta población, el responsable del desplazamiento, pero a la vez se tranza frente a las políticas sociales que este debe desarrollar para ellos como población vulnerable.

En la solidaridad y los trabajos comunitarios que realizan estas comunidades de desplazados con la construcción de sus lugares de vivienda, hay otra construcción que se viene haciendo en el día a día, en la cotidianidad de juntar esfuerzos y hacer de esta problemática en común una oportunidad para la organización y para ir fortaleciendo lazos a través de lo asociativo.

Las acciones colectivas de quienes se encuentran desplazados requieren de lugares particulares, desde los cuales puedan ser reconocidos como un “nosotros” público y que sirvan como referentes de lugar común para sus asociados. Es lo que podríamos llamar territorios de resistencia, entendiendo esto en su ambigüedad y sus restricciones que mezclan diversas estrategias explícitas y encubiertas. Al mismo tiempo requieren de manera familiar y/o colectiva de lugares para sobrevivir cotidianamente, es decir sus viviendas, espacios de reproducción familiar. Encontramos así dos tipos de territorios que se pueden cruzar de manera diversa, en donde convergen en un mismo espacio la sobrevivencia y la resistencia colectiva (Osorio, 2007: 523).

Nosotros hacíamos mingas y trabajábamos acá arriba, teníamos conejera, teníamos un galpón de pollos y de gallinas ponedoras, [...] El galpón pues en este momento, ahí es donde va a quedar la iglesia San Lorenzo, lo que construimos, ahí van a construir la iglesia San Lorenzo, las otras de arriba, pues



se acabó, nosotros de hecho matábamos semanalmente algunos conejos, vendíamos carne de conejo a las que estaban organizadas más barato, y a la otra comunidad un poquito más caro, trabajábamos así las huertas (entrevista a líder desplazado, comuna 8).

Bueno, muchachos, lo que nos pasa a nosotros cuando hacemos esas tomas, esas mingas, marchas, porque me encantan a mí las tomas, porque ahí es que nos fortalecemos (entrevista a líder desplazado, comuna 13).

El mayor recurso disponible de esta población reposa en su capacidad para resistir colectivamente el mayor tiempo posible. Ellos suponían avanzar en su conformación como “comunidad política”, es decir, en su poder, tanto para sus relaciones internas como para la gestión y discusión con instituciones del Estado y con otros grupos de potenciales aliados. Así se definió una mínima organización, la de los voceros, una instancia más imaginada que concreta para poder generar algunos procesos de concertación con las instancias gubernamentales y no gubernamentales. Las resistencias familiares y de pequeñas redes que no tenían opciones de lugar a donde ir, condujeron a una lógica de ocupación persistente sin apostarle a un proceso organizativo explícito, haciendo gala de la “potencia” en un acuerdo de lucha común para no salir (Osorio, 2007: 266).

La forma de expresión de resistencia ciudadana por los derechos no solo se queda en lo organizativo para demandar del Estado los compromisos que le corresponden en el marco de la política pública, sino que lo organizativo también se ha dado en escenario micro, entre familias, cuadras, barrios, grupos étnicos, etc., es decir, la condición de vulnerabilidad y las acciones de resistencia que la seguían se movían en varios frentes para lograr, por medio de la solidaridad, encontrarse y unirse como iguales, como aquellos a quienes no solo se han violado sus derechos al ser desterrados, sino que aún siguen perseguidos por el estigma de ser desplazados. Estos sucesos posibilitan que se vayan tejiendo formas organizativas y procesos de resistencia ciudadana desde lo institucional y desde las acciones de hecho, que buscan articular otros apoyos a las reivindicaciones por sus derechos.

La resistencia civil es luchando por el fortalecimiento organizativo, propositivo y de movilización, eso es lo que nos estamos peleando con Asocomunal con la Junta Administradora Local y al meternos en los barrios en los proyectos del presupuesto participativo, del plan de desarrollo local, ese camino sí lo estamos viendo, cierto (entrevista a lideresa desplazada, comuna 13).

La unidad es el éxito de todo porque sea política, sea social, mientras uno trabaje individualmente no hay nada, mientras haya el apoyo de todo, el apoyo de las masas, de los intelectuales, es el éxito, la resistencia, el éxito es la unidad (entrevista a líder desplazado, comuna 3).

Los participantes y líderes de estas acciones van a poner en juego sus aprendizajes políticos previos y sus capacidades, sobre todo quienes desde sus lugares de origen habían ejercido el liderazgo, vivenciando así formas de actuar y participar que parten de su experiencia en el entorno rural, recreando y creando itinerarios y repertorios útiles para la acción colectiva en los lugares de asentamiento, asunto que empezó a reforzarse a medida que iban desarrollándose las acciones colectivas e iban surgiendo nuevos liderazgos (Granada y González, 2009: 117).

Las poblaciones en desplazamiento desarrollan acciones colectivas de diferente dirección y alcance. Podemos identificar dos polos de una misma línea: la supervivencia y la resistencia. La supervivencia tiene que ver, en un primer caso, con lo que Maffesoli denomina la *puissance intrinciqué* que es una especie de terca vitalidad, que afirma la vida, el querer vivir colectivo, y que sirve de soporte relativo a la vida cotidiana, vista de cerca. Su acción puede ser secreta, discreta o marcada. Podríamos situarla en una dirección que se orienta hacia sus necesidades materiales o simbólicas de producción y reproducción. Las redes primarias, de parentesco y amistad constituyen, por ejemplo, un soporte importante en el proceso de reconstrucción vital luego del desplazamiento. En cuando a la resistencia, esta se dirige a hacer frente a otros. Es una oposición a la dominación o a la presión. La noción de resistencia civil es quizá la que está más desarrollada, es el reconocimiento “del poder de los sin poder” y está relacionado con una posición de lucha sin armas, que supone un aprendizaje

dentro del riesgo compartido haciendo prueba de unidad y solidaridad. En la resistencia, la organización social cobra gran importancia a la luz de ciertos ideales y su asunción como sujetos de derechos. Exige, por lo tanto, una nueva manera de ser y hacer, que reafirma la identidad, la cual se manifiesta a través de la palabra, la marcha o la manifestación (Osorio, 2007: 41-42).

En efecto, en este primer momento o ciclo se desarrollaron procesos organizativos, en varias vías: demanda al Estado por los derechos conculcados, y procesos de solidaridad y trabajos en la reconstrucción de un proyecto de vida en los asentamientos. Sin embargo, es necesario aclarar que estos procesos organizativos estaban soportados más en los deseos, en la coyuntura, en las necesidades —en muchos casos en asistencialismo—, que en una estructura orgánica formal y sólida. No obstante, estos son los primeros pasos para ir consolidando formas organizativas, acciones de hecho y legales, más efectivas y con mayor capacidad de negociación con el Estado.

### **8.1.3 Denuncias nacionales e internacionales como formas de resistencia ciudadana**

Una de las estrategias más importantes de las expresiones de resistencia ciudadana tiene que ver con las denuncias ante organismos nacionales e internacionales de derechos humanos por la condición de vulnerabilidad de la población desplazada, y el estado de crisis humanitaria en el que se encuentra a causa del conflicto armado. Las denuncias que han interpuesto las comunidades desplazadas por la violencia en Colombia, no solo han sido un modo de lograr el acompañamiento y apoyo económico, legal, de muchas instituciones internacionales, sino que han posibilitado visibilizar internacionalmente el conflicto interno que vive el país y la pérdida de derechos a causa de la guerra.

Elevar las denuncias ante los organismos internacionales ha permitido que sus problemáticas estén en el escenario internacional y que su lucha por la ciudadanía política no esté restringida y delimitada al marco espacial del Estado-nación y a las condiciones jurídico-políticas que se le imponen como ciudadanos. Se estaría de este modo ante expresiones de ciudadanía en resistencia, que trascienden las fronteras de lo nacional, y ante una forma de manifestación de ciudadanía más allá de las tradicionales.

Una nueva teoría de ciudadanía debe ser desarrollada con el fin de dar cuenta de los crecientes movimientos transnacionales subordinados y los desafíos que presenta el régimen internacional de los derechos humanos. La ciudadanía debe ser desterritorializada (menos nacional y más igualitaria), de tal manera que la diáspora jurídica de millones de personas desplazadas pueda llegar a su fin. La ciudadanía debe ser “descanonizada” (menos sagrada y más democrática), de manera tal que el pasaporte y la visa dejen de ser un fetiche jurídico de acuerdo con el cual la vida cambie y del cual depende la dignidad humana de muchas personas. La ciudadanía debe ser reconstruida de manera socialista (más consecuente socialmente y menos única), para que la doble o la triple ciudadanía pase a ser la regla y no la excepción (De Sousa Santos, 1998: 147).

Sassen (2003: 88) profundiza este tema desde las transformaciones de la ciudadanía cuando hace el análisis de dos elementos fundacionales: el Estado-nación moderno y el ciudadano y el extranjero. Señala dos elementos que han transformado la articulación entre ciudadanía-nación. El primero hace referencia al cambio de posición y de características institucionales de los Estados-nacionales desde los años ochenta, como fruto de los procesos de globalización, donde enmarca las privatizaciones y desregulaciones económicas, hasta la constitución de un régimen internacional de derechos humanos; el segundo elemento evidencia la emergencia de múltiples actores, grupos y comunidades “cada vez más renuentes a identificarse con el propio Estado-nación”.

Las comunidades en condición de desplazamiento forzado ven en los organismos nacionales de derechos humanos y, sobre todo, en los internacionales, un apoyo real y efectivo en la demanda de sus derechos. Estos reclamos se hacen en muchos casos por intermedio de organizaciones nacionales de derechos humanos, articulándose a redes internacionales que protegen a poblaciones que se encuentran en crisis humanitaria, producto de enfrentamientos bélicos.

La articulación a redes de defensa de derechos humanos no solo tiene como propósito las denuncias de su situación de vulnerabilidad, también buscan en la comunidad internacional solidaridad en la protección de los derechos, al igual que apoyos económicos y materiales, lo que coincide con la otra dimensión de la globalización, ya que esta no es solo neoliberal, desde lo económico, pues también está la otra faceta, aquella que tiene que ver con un discurso cosmopolita de defensa de los derechos humanos y la configuración de redes, de Ong, de organismos internacionales, etc., que estarían dispuestos a apoyar, respaldar, estimular, acompañar, la defensa y el ejercicio de esos derechos. Por tanto, la imbricación de lo local y lo mundial ha posibilitado que estas comunidades que otrora estuvieron alejadas de cualquier vínculo con el contexto global, vean en este una de las estrategias de resistencia ciudadana, una de las mejores y más efectivas oportunidades para tener reconocimiento y reivindicar sus derechos, usurpados por los actores del conflicto armado en Colombia, con la omisión del Estado.

Yo en los conocimientos que he adquirido hasta ahora en los cinco años que llevo de manejo de población vulnerable y de la gente más pobre, no creo en nada de esas cosas, inclusive, nosotros estuvimos el año pasado en el Congreso de la república, en el salón elíptico, estuvimos cuatro días rindiendo declaraciones y dando testimonios, tuvimos gente de todos los departamentos, representantes de todos los departamentos reunidos ahí, cuatro días ahí con nueve magistrados de nueve países, estuvieron pidiendo esos testimonios, se fueron aterrados con los testimonios de gente, de que se ponían las minas, con las declaraciones de qué es lo que les ocurrió y entonces se ponían a llorar y no podían terminar lo que estaban contando, entonces ellos nos llamaron por allá detrás del salón a los que

estábamos acá así por apartes y nos preguntaban cómo era la cosa y nosotros decíamos la verdad, por ejemplo lo que les estoy contando a ustedes. Le hicieron una condena a este país tremenda, por ahí tengo los papeles también, tengo la copia de la condena que le hicieron a Colombia, nos dejaron copia a nosotros, es una cosa desastrosa lo que se está viviendo en este país, y para ponerse peor (entrevista a líder desplazado, comuna 3).

Es cada vez más fuerte la presencia de Ong internacionales de ayuda humanitaria y de desarrollo que incluyen a Colombia dentro de sus programas, en muchos casos a solicitud de las mismas Ong nacionales, que buscan la solidaridad, la presión política y la veeduría para proteger las dinámicas sociales amenazadas constantemente por la guerra. Así, la guerra en Colombia se encarna en un proceso de tipo “glocal”, que globaliza lo local y localiza lo global (De Sousa Santos, 1999, citado por Osorio, 2007: 541).

Estas expresiones de resistencia ciudadana hacen parte de la estructura de oportunidades políticas, es decir, aprovechan los dispositivos internacionales de los derechos humanos para lograr que sus denuncias tengan mayor impacto; este nuevo contexto permite, por consiguiente, que aquellas reclamaciones por la infracción a los derechos humanos, que estuvieron atrapadas en las marañas institucionales de los Estados-nacionales, lleguen a instancias que pueden incluso sancionar a estos por la vulneración de los derechos de sus ciudadanos.

#### **8.1.4 Acciones de resistencia frente a los actores del conflicto**

Dentro de las acciones de resistencia ciudadana que vienen desarrollando las comunidades en situación de desplazamiento forzado encontramos aquellas que de forma directa, indirecta o a través de códigos que ya tienen incorporados en sus aprendizajes colectivos, logran en muchos casos que la población no sucumba frente a las presiones de los grupos armados. Esto lo hacen de diversas maneras, una de las cuales tiene que ver con la confrontación como colectivo frente al actor que quiere violentarlos, pues muchos de ellos incluso exponen que, con todo lo que les ha tocado vivir, lo que menos tienen ahora es

miedo, y esto les permite unirse en un nosotros, para menguar los efectos de los actos de violencia y la subordinación que quieren imponer los grupos armados.

En esta medida, las acciones de resistencia ciudadana también implican dialogar y negociar con los actores del conflicto que tienen asiento en las zonas donde viven los desplazados. Algunos líderes han acudido al diálogo como una posibilidad de contrarrestar las amenazas, extorsiones o actos violentos de los grupos armados, estableciendo contacto con los dirigentes de alguno de estos grupos y exponiendo razones para que no los violenten más. Estos acercamientos, que podrían ser impensables en otros tiempos, se convierten en acciones ciudadanas de resistencia, para que respeten a la comunidad desplazada y los procesos que vienen desarrollando. Si bien en muchos casos han sido efectivos estos diálogos, en otros no tanto, ya que muchos desplazados han sido amenazados, desarraigados nuevamente o incluso asesinados.

Nos sentamos con el comandante de los paramilitares de esa zona que era la paralela y nosotros hicimos un acuerdo con ellos y el acuerdo fue muy sencillo, nosotros les dijimos a ellos, nosotros venimos de una lucha por ahí desde el 91, como desplazados de La Iguañá, hasta el 93, una lucha muy dura, mucha movilización, protesta. Y entonces les dijimos a ellos, no es justo que ahora nos vayan a caer ustedes a nosotros también, nosotros estamos recién llegando y nos vamos a organizar en las casas, venimos de albergues atropellados, maltratados por el Estado, entonces no es justo que ustedes ahora nos quieran, pues también arrinconar, nosotros les pedimos a ustedes hermanos que nos dejen quietos, así de frente que nos dejen quietos, y nos dejaron quietos, llegamos a un acuerdo con ellos de que no tocaran con nuestro barrio para nada, pues ni para juntas, ni vigilancia, ni nada, nosotros tenemos nuestra propia vigilancia comunitaria, nosotros tenemos ya los mecanismos organizativos a nivel de juntas de acción comunal, entonces no queremos nos atropellen (entrevista a lideresa desplazada, comuna 8).

Pues, digamos, uno tiene que jugarse muchas cosas, entre ellas la vida que es lo más primordial para uno, por eso es que uno lucha por la vida, entonces a uno le duele mucho que esta gente que fueron los autores de los desplazamientos, de las desapariciones, de las masacres que se dieron, de las masacres, de las muertes; uno tener que adaptarse a eso y de pronto uno no se imagina, uno no cree, uno dice, yo con paramilitares no me voy a revolver, cómo dijera, como vecinos o dentro de un mismo barrio, y uno tener que acostumbrarse a eso, uno llegar a las 7 de la noche, ni muy tarde a la casa y estar ellos regados ahí, fumando marihuana, a veces con los “fierros” en las manos y uno tener que pasarles por el medio, eso para uno es

como, pues uno no siente ni miedo sino como rabia (entrevista a líder desplazado, comuna 3).

La resistencia ciudadana, vista desde la perspectiva que viene desarrollando la población en situación de desplazamiento forzado, no se desarrolla por grandes organizaciones, ni con el respaldo o reconocimiento del Estado, sino que esta, como se viene advirtiendo, se despliega en pequeñas escalas sociales, sea individual, familiar, barrial, dentro o fuera de los escenarios locales. Es decir, estas comunidades van incorporando los diversos disfraces de la resistencia ciudadana, que están en permanente renovación y construcción, debido a los contextos de violencia que tienen que sortear y en los cuales está en riesgo la desarticulación de la organización por los actores del conflicto o por el mismo Estado, o incluso por el riesgo a perder la vida. En esta medida, a través de dichas acciones de resistencia ciudadana, buscan burlar la vigilancia de los “señores de la guerra” y a la vez constituir formas alternas de manifestar la condición de ciudadanía, no únicamente como referencia al Estado, sino sobre todo a ellos mismos, al colectivo del cual son gestores y parte.

Los desplazados, a la vez que siguen su sentido práctico, producto de experiencias previas, también se interrogan y desarrollan nuevas estrategias para sostenerse en medio de los intersticios que dejan las hegemonías armadas que, desde su realismo político, saben lejos de enfrentar y transformar. Crisis, conflictos, desánimos y logros se mezclan cotidianamente (Osorio, 2007: 527).

Las expresiones de resistencia ciudadana incluyen confrontar a los actores armados y llegar a unos acuerdos mínimos, como lo mostró el testimonio, con base en el trabajo comunitario que estos desarrollan para bien del colectivo. Resistir implica, igualmente, realizar actos simbólicos a través del arte como una muestra de la inconformidad con los actores armados y como una estrategia de denuncia de los atropellos de la fuerza pública.



La pervivencia del espíritu de comunidad, a pesar de la violencia y de los procesos de fragmentación, no está erosionada; la gente sigue respondiendo a un principio de comunidad, de solidaridad, de sentirse miembro de un yo colectivo, de una comunidad de vecinos, que en sí es un acto político, aunque en muchos casos los mismos desplazados no lo perciban como tal.

Los desplazados cargan con un acumulado histórico, cultural, de vivencia del territorio de donde proceden; es decir, en ellos no hay un corte de la memoria, lo que han sido lo traen consigo y todo esto es reconstruido en un nuevo escenario; muchas veces esto es la fuerza que les permite seguir perviviendo, resistiendo y desarrollando nuevas acciones de resistencia ciudadana individual y colectiva.

En la resistencia ciudadana es importante saber contra quién se resiste y cómo se resiste, cuál es la situación ante un contexto muy complejo donde, por un lado, hay actores irregulares que son protagonistas del desplazamiento y, por otro, un Estado que despliega una doble lógica, una lógica de complicidad por las acciones de desplazamiento forzado, por acción o por omisión. Por acción, como ya se mencionó en los capítulos anteriores, cuando hay alianzas entre las fuerzas públicas y paramilitares, por lo cual ya han sido judicializados algunos militares, y por omisión, cuando el Estado renuncia a intervenir o a regular los conflictos, aún a sabiendas que un actor irregular está provocando desplazamientos.

Pero, igualmente, hay una doble faz del Estado, pues este también representa una expectativa de realización de derechos y permite que se denuncie la complicidad o la responsabilidad directa en la producción del desplazamiento. Además, el mismo Estado, en tanto que es una institución que ofrece derechos o expectativas de derechos, se convierte en el interlocutor más inmediato para garantizar determinados derechos. En este sentido, la resistencia ciudadana tiene doble connotación, pues se propone resistir ante la estructura de

subordinación que pretende imponer el Estado por omisión frente al desplazamiento y, a la vez, intenta no dejarse atrapar o institucionalizar con las ofertas de políticas estatales (aunque aceptan estas ayudas), perdiendo de esta forma la autonomía y la libertad de decisión, y llegando así a ser silenciados por la maquinaria estatal.

#### **8.1.5 Formas alternas de manifestar la resistencia ciudadana**

Las expresiones de resistencia ciudadana utilizadas por la población en situación de desplazamiento forzado se están renovando paulatinamente, ya que la estrategia de estos es lograr ser escuchados, tener reconocimiento, instar al Estado para que cumpla con la política pública y, de paso, lograr revertir la descuidanización a la que han sido sometidos por la guerra.

Entre las estrategias de resistencia ciudadana están aquellas que se ubican en el marco jurídico tradicional de la reclamación de derechos, es decir, las amparadas en los mecanismos de participación legales creados por el Estado y las que se desarrollan por las vías de hecho, como algunas de las que se han mencionado atrás. Sin embargo, hay otras que tienen que ver con expresiones diferentes, que van incorporando a la población en situación de desplazamiento forzado de acuerdo con las oportunidades políticas o la necesidad de mimetizar sus acciones, ya que, como se viene diciendo, se actúa en contextos de violencia.

La resistencia civil o la resistencia que uno hace en los barrios, pues uno de pronto uno habla con la gente y trata de inducirlos a estar en la lucha y no olvidar nuestros principios, porque uno tiene como un principio y eso lo lleva a uno ahí (entrevista a líder desplazado, comuna 8).

La obra era como uno lo vivió en carne propia y sabe cómo fue el desplazamiento de allá que llegaban los paramilitares a las fincas o el ejército desplazaba la gente y entonces así mismo nosotros lo hicimos. Había un grupo que llegaba a las fincas o llegaba a las casas, conseguimos unas pistolas de juego e hicimos de palo y bueno con morral y con sus hijos. Igualmente, como fue el desplazamiento, entonces hicimos esa obra de teatro, la masacre, ahí, mostramos cómo fue la masacre de El Golazo, entonces a eso le tomaron fotos, entre nosotros había gente infiltrada y esas fotos las llevaron a Fiscalía y dijeron que nosotros éramos unos guerrilleros y

mostraron cómo se hizo la obra de teatro (entrevista a lideresa desplazada, comuna 3).

La búsqueda de nuevas formas de denunciar y exigir el cumplimiento de los derechos conculcados ha llevado a la población desplazada a moverse en formas ocultas, simbólicas, que tienen que ver con el uso de códigos y maneras de escenificar el lenguaje verbal y corporal con el que se identifican como un nosotros, y a la vez, con estas expresiones de resistencia, neutralizan o confunden al extraño. Estas acciones que tienen que ver gestos, rumores, chismes, cuentos, canciones, ritos etc., es lo que Scott llama la “infrapolítica”.

Y me dijo no, no, no mejor dicho yo le voy a ser más claro, estamos procurando que haya personas que vayan allá, se metan y hagan cambuches, para que se hagan dueños de ese pedazo (entrevista a líder desplazado, comuna 8).

Sabemos que tenemos que hacer acciones de grupo, pero no podemos publicitarlas demasiado, ni saber cuándo es que las vamos a hacer, sino que nosotros mismos sabremos el momento preciso, y en esto nos tenemos que unir no solamente la población desplazada, sino los grupos sindicales, las universidades y los grupos sociales, para que pueda esto tomar un renombre no territorial, sino a nivel nacional y a nivel internacional (entrevista a líder desplazado, comuna 8).

La ciudadanía así expresada estaría más cercana a una concepción práctica y cotidiana de esta, no tanto en los grandes discursos, sino en la circulación social, en la construcción del día a día, en los compromisos y la lucha por las necesidades cotidianas, individuales y colectivas, y no en las ofertas de formación ciudadana que vienen desde la institucionalidad estatal, sea por lo poco que ha hecho el aparato estatal para que sus ciudadanos le crean, porque en muchos países como el colombiano se ha carecido de tal oferta, o porque a través del ejercicio de formación en esta el Estado pretende silenciar y domesticar al ciudadano y de esta forma tener el control y el dominio de sus acciones.

La ciudadanía en resistencia o ciudadanía alterna se teje, como lo venimos sosteniendo, en relación con los otros, en proyectos colectivos por la defensa de las diferencias culturales, por la inclusión y la participación. Sin embargo, esto

no significa que quienes ejercen esta ciudadanía estén por fuera del Estado o que no puedan negociar con este; efectivamente lo hacen, pero conservando su autonomía e independencia y recurriendo permanentemente a lo barrial, a lo local, a los lazos microespaciales. Se trata de reafirmar y potenciar un nosotros, un yo colectivo, frente a una sociedad que es, en sí misma, productora de desigualdades, de exclusión y de injusticias sociales. En este sentido, la política no se restringe solo al espacio estatal.

Entender la ciudadanía desde una perspectiva más amplia permite comprender cómo a partir de diversas prácticas políticas se configuran estrategias de acción que legitiman o buscan legitimar otras formas de pertenencia no necesariamente estatales (Sassen, citado por Quiceno, 2009: 44).

## **8.2 Tejiendo poder desde la dignidad. Expresiones de resistencia ciudadana, fortalecimiento y consolidación de la lucha por los derechos**

En los acápites anteriores manifestamos que la población en situación de desplazamiento forzado viene desarrollando una serie de acciones para el cumplimiento de los derechos que les fueron conculcados, dichas acciones tienen como propósito la visibilización y el reconocimiento como población vulnerable. Planteamos igualmente que los aprendizajes que han desarrollado en este periplo fueron muy importantes para el primer momento o ciclo. Expusimos también que todas estas movilizaciones, tomas, mítines y demás, se movían en muchas ocasiones en lo coyuntural, lo que no quiere decir en ningún momento que no hayan sido significativas; fueron importantes en la medida que sobre la base de ellas el Estado empieza a reconocer derechos, a la vez que se crean las primeras formas organizativas de la población en situación de desplazamiento y se desarrollan los procesos de formación legal y política de muchas personas de las comunidades desplazadas. Después de la sentencia de la Corte Constitucional en 2004, estos procesos se van articulando y van desarrollando estrategias hacia el fortalecimiento y la consolidación como comunidades que han sido vulneradas.

Lo que queremos mostrar en este segundo momento o ciclo es que después de 2004 los procesos de organización, movilización y las diversas expresiones de resistencia ciudadana quedaron amparados en formas más estructuradas, debido a la consolidación y fortalecimiento de los mismos y al efecto que produjo en las comunidades desplazadas la sentencia T-025 de la Corte Constitucional, en la cual se declaró que el Estado colombiano no ha cumplido con sus obligaciones legales con la población en situación de desplazamiento forzado y, en palabras de la Corte Constitucional, se hizo referencia a “un estado de cosas inconstitucionales”.

En este segundo momento, la población en situación de desplazamiento forzado ya ha incorporado dentro de sus repertorios de lucha todo un aprendizaje desde el episodio de su destierro y ya tiene en sus nociones unos referentes simbólicos, legales y de hecho para llamar la atención del Estado y establecer formas de negociación más horizontales e inclusivas. Pero, indudablemente, lo que esta población ha logrado, independiente del cumplimiento o no del Estado, es un reconocimiento entre sus miembros de la necesidad de la organización (la concientización, como ellos la llaman, cuando quieren referirse a la necesidad de concientizar a los otros de lo que ha pasado y está pasando con el desplazamiento forzado y de la lucha que hay por delante en el reclamo de derechos) y de la defensa de la dignidad como una condición innegociable en la lucha por los derechos.

#### **8.2.1 Acciones legales y estrategias de negociación con el Estado. Consolidación de los procesos organizativos**

Las acciones legales en este segundo momento o ciclo muestran que el aprendizaje en el reclamo de los derechos por las vías legales, también se ha cualificado y se ha incorporado en la mentalidad individual y colectiva, como uno de los modos de exigir los derechos. El aprendizaje ha significado que las

comunidades de desplazados conozcan los instrumentos jurídicos para hacer los reclamos; en esta práctica, muchas personas han vencido la apatía de participar a través de esos medios, y muchas otras han aprendido a leer y escribir para elaborar y gestionar mediante la tutela, acciones populares, acciones de cumplimiento y derechos de petición.

Los cambios que se destacan se refieren, principalmente, al aumento de acciones administrativas y legales, sin abandonar las acciones de hecho. En segundo lugar, a que, a diferencia de las organizaciones en años anteriores, ahora se cuenta con un respaldo jurídico y legal para sus acciones, y constantemente se apoyan en esto para actuar, lo cual, definitivamente, da cuenta de repertorios que difícilmente aparecerán en la teoría (Granada y González, 2009: 126)

Sí, son necesarias, porque son la forma de nosotros hacernos ver y hacernos sentir, porque cuando nosotros hacemos una bulla allí en Acción Social en estas partes, bueno aquí no están atendiendo los desplazados, que yo no sé qué, que vienen a traer un derecho de petición, que tal vez no nos quieren atender, entonces ese líder que está alrededor dice vamos para la Alpujarra, vamos a hacer una movilización, nos estamos haciendo sentir de que las necesidades no nos las están escuchando como deberían de ser y tenemos que exigirlas así sea con la presión de la bulla, con la presión de la gente (entrevista a líder desplazado, comuna 8).

Yo digo que sí es de resistencia porque por eso yo lo hago, porque al ver mi situación, y como mi situación yo entiendo el lugar de mi compatriota, de mi gente que es desplazada, yo los entiendo a ellos, por eso yo como líder, usted viera los derechos de petición que yo hago a favor de ellos, inclusive a veces, les he hecho tutelas también ¿y por qué lo hago?, Hombre, para que les den sus ayuditas, más que todo lo hago es para ayuda humanitaria y yo no sé hasta cuándo esta ayuda humanitaria irá, ojalá que hasta que la persona tenga su casa (entrevista a líder desplazado, comuna 13).

Vea, la única forma de que la ciudadanía haga fuerza y presión y defenderla es que debemos hacer acompañamiento a la resistencia social ya, eso es lo que yo veo pues que somos los ciudadanos, porque de hecho por un punto, por otro punto hay inconformidad con el Estado, unos hacemos marchas por una cosa, los otros por otra cosa, ¿por qué? Porque hay inconformidad con las leyes del Estado (entrevista lideresa desplazada, comuna 8).

En el proceso de reclamo por los derechos, las expresiones de resistencia

ciudadana van incorporando diferentes formas y estrategias de manifestar su inconformidad con la condición de desplazados y con el incumplimiento por parte del Estado de sus obligaciones legales y constitucionales. Una de estas formas tiene que ver con realizar manifestaciones en lugares donde las demandas puedan ser escuchadas y donde las acciones garanticen que los medios de comunicación, como mínimo, registren la noticia, esto da mayor contundencia a las expresiones y busca solidaridad y apoyo en la sociedad. Es decir, las comunidades que reclaman han logrado vencer la desidia y hacer posible que muchas personas se solidaricen con apoyo material (comida, frazadas, vestimenta) y con el acompañamiento en el reclamo de derechos, lo que ha permitido crear alianzas no solo con grupos de desplazados, sino con organizaciones comunitarias y de derechos humanos.

Nosotros lo hacemos en puntos claves porque es donde llegan los medios de comunicación y son los puntos prohibidos pero ahí es donde nos pueden escuchar, nosotros nos tomamos la UAO ¿con qué propósito?, de que nos escuchen a nivel nacional y en Bogotá, que nos escuchen cuál es la problemática de los desplazados (entrevista a líder desplazado, comuna 3).

Las demandas y las resistencias ciudadanas se pueden clasificar en tres tipos, como lo expone Osorio. El primero son las demandas intermediadas, es decir las diversas solicitudes en las cuales se emplean los canales y tiempos regulares y donde bien puede caber el clientelismo y la corrupción. El segundo son las estancias legales para defender los derechos de los pobladores, exigiendo desde el cumplimiento de ayudas y servicios, hasta el derecho al respeto y a la dignidad como ciudadanos. El tercero son las acciones de hecho denominadas desde el Estado como ilegales, que buscan confrontar abiertamente los incumplimientos y las arbitrariedades por parte del Estado y de los grupos armados. Este tipo de demandas se identifica como una relación de confrontación y con frecuencia son percibidas como peligrosas y contraproducentes, si bien son necesarias, justificadas y efectivas (Osorio, 2007: 530).

Siguiendo a Osorio (2007: 536), las acciones de resistencia ciudadana tienen dos ámbitos: las institucionales y las no institucionales. Las primeras tienen un carácter formal reconocido ante el Estado que les confiere legitimidad. Las segundas se desarrollan por fuera de los espacios formales, públicos, y mezclan los rumores, comentarios, empatías y antipatías, etc. Allí surgen unas redes de alianza y confrontación que van reacomodando las relaciones de poder.

El proceso de fortalecimiento y consolidación de la población en situación de desplazamiento forzado ha cualificado la exigibilidad de los derechos, ya que después de la sanción de la Corte Constitucional y de la articulación de organizaciones a nivel regional y nacional, se ha logrado mayor solidez y credibilidad, lo cual ha sido fundamental en las negociaciones con los organismos del Estado encargados de atender estas comunidades. Esto no significa que se hayan silenciado las expresiones de resistencia ciudadana; por el contrario, estas siguen vigentes y de hecho son más efectivas que en los años anteriores, ya que las comunidades saben dónde, cómo y en qué momentos realizarlas. Obviamente se han reducido, pero esto se debe a que muchos reclamos se realizan por las vías legales o a través de las organizaciones y asociaciones que la población desplazada ha creado para defender sus derechos.

Las expresiones de resistencia ciudadana, de acciones colectivas y la exigibilidad de derechos de la población desplazada se van constituyendo paulatinamente en organizaciones formales. De acuerdo con Opción Legal se calcula que hay más de 240 organizaciones de población desplazada en Colombia, 70 federadas y unas 5 confederadas, y un registro de Acción Social indicaba que el número de organizaciones de población en desplazamiento forzado estaba por el orden de 584 en el país en el año 2004 (Osorio, 2007: 549-550).



En los años 2007 y 2008 se realizaron marchas de la población en el marco del cumplimiento de los diez y once años, respectivamente, de la ley 387 de 1997. En la última marcha, además de la MOPDM (Mesa de Población desplazada de Medellín), apareció en el escenario público la Coordinación Metropolitana de Desplazados, creada desde 2006. Con las dos acciones colectivas se pretendía “[...] llamar la atención de la sociedad sobre el incumplimiento sistemático de las entidades estatales en cuanto al restablecimiento de sus derechos lo que se traduce en que muchos de ellos vivían actualmente en condiciones de pobreza extrema y alto riesgo de amenaza contra sus vidas” (agencia de prensa IPC, 2008, citado por Granada y González, 2009: 125).

### **8.2.2 La concientización como una forma de cualificar las expresiones de resistencia ciudadana**

El proceso de resistencia ciudadana va desarrollando paulatinamente en las comunidades en situación de desplazamiento forzado un reconocimiento de su condición de población vulnerable, condición que al ponerse en los escenarios individuales y colectivos se va incorporando en las personas como acto de conciencia. Estos actos de hacer consciente lo acontecido, permiten reconocerse no solo como sujetos que han sido violentados por el conflicto armado, sino como sujetos de derechos y como parte de un colectivo que se encuentra en la misma situación, lo que amerita acciones para reclamar lo que les ha sido conculcado.

Hace falta concientizar a la gente, que es que uno no tiene por qué ponerse a pedir limosna, porque se supone que son unos derechos que tenemos entonces que nos los den, que la persona sí resulte verdaderamente beneficiada y no que se beneficien otros por culpa de uno [...] yo pienso, el sistema es concientizar el pueblo, es la concientización del pueblo en qué derechos tienen, cómo deben ellos actuar, por qué están en situación de desplazamiento (entrevista a lideresa desplazada, comuna 3).

La solución es que la gente tome conciencia, unifique criterios, trabaje en bloque, vaya adonde debe ir, donde se puede presentar la solución, donde se tienen que tomar las decisiones, donde nos vayan a representar esas personas que estén bien estructuradas, que sepan a qué van, que no vayan por llenar listados de

asistencia que es lo que ocurre mucho, o hacen una toma o llegan a un acuerdo y ese acuerdo se lo pasan por donde sabemos (entrevista a líder desplazado, comuna 3).

La concientización tiene que ver con una recuperación, cualificación y contextualización de las expresiones de resistencia ciudadana, que se fortalecen con los procesos que se van desplegando en el reclamo de los derechos; esto tiene que ver con los procesos educativos y de aprensión de formas legales, asociativas y organizativas, como una estrategia de movilizar recursos para que el reclamo de derechos transgredidos sea pertinente y eficaz.

La concientización también se teje en el día a día, en las relaciones entre los vecinos, en la construcción individual y colectiva frente a un proyecto comunitario; esta construcción va gestando la unión de esfuerzos en los intercambios culturales, en la colectivización de los problemas individuales y familiares. Todos estos procesos van cimentando el sujeto colectivo que vive, que padece y que tiene como opción una lucha por el reconocimiento como comunidad a la cual le han vulnerado sus derechos.

Yo digo que si todos nos uniéramos, que fuéramos una sola voz, sería más fácil, pero que todos nos uniéramos, yo digo que todos, no tanto desplazados sino todas las personas porque yo sé que no es tanto desplazados, porque a los que no son desplazados también les violan los derechos, entonces si todos nos uniéramos en esa misma voz, ahí sí podíamos hacer algo, pero cada uno luchando como por su parte, nunca lo vamos a poder hacer (entrevista a líder desplazado, comuna 13).

La conciencia es que las personas que se movilizan, estén totalmente seguras de que es una necesidad y que es un deber y que van a cumplir con ese deber participar, ese es el consciente, porque el que no es consciente piensa que con una sola movilización ya se arregla, o sea, así de sencillo, que con una sola ya se resuelve el problema entonces, como eso no es así tan fácil no quieren volver más a la movilización porque no hubo resultados, porque no hubo conciencia, entonces es eso, para resistir tiene que haber conciencia (entrevista a líder desplazado, comuna 3).

La concientización, por tanto, se desarrolló como un imperativo de conocimiento de los derechos y es la posibilidad que tienen los desplazados de juntar esfuerzos y hacer de cada una de las expresiones de ciudadanía el horizonte que delinea la lucha por el reconocimiento de los derechos.

Hay un trabajo muy grande porque el primer acto de hacerlo es educar la gente y concientizarlos que la historia de un país se puede cambiar es con acciones no de hecho solamente, sino de una conciencia que no se venda, que no se deje comprar, que no se deje vender; ese es uno de los pasos que hay que seguir a caminar y para concientizar la gente, muy difícil por el hambre del país (entrevista a lideresa desplazada, comuna 3).

La conciencia tiene que ver con una dignidad que pretende ser deconstruida, menoscabada, violentada, usurpada, por ello la dignidad se convierte en un bastión fundamental que guiará la lucha de los desplazados en la defensa y reconocimiento de derechos, como veremos en el siguiente acápite.

### **8.2.3 La dignidad, una expresión de resistencia ciudadana en contextos de exclusión**

El conflicto armado en Colombia ha generado unas huellas de dolor, muerte y despojo que difícilmente olvidarán las comunidades desplazadas, ya que la problemática sigue latente y poco se ha hecho para resarcir a las víctimas de este flagelo. Pero a pesar de todas las adversidades por las cuales ha tenido que pasar la población desplazada, una cosa sí parece estar clara, y es que en la memoria individual y colectiva ha quedado incrustada la resistencia ciudadana como una condición de lucha por los derechos que trasciende incluso el marco normativo, y ha permitido que aquellos que vinieron del campo únicamente con el dolor de lo perdido, trabajen en la posibilidad de estar juntos y de construir desde lo individual y colectivo formas de reconocerse y ser reconocidos, como personas que fueron desarraigadas no solo de sus permanencias, sino de sus derechos.

Nosotros como desplazados sentimos, es llegar a perder la dignidad. ¿Por qué se pierde? Porque como digo no tenemos otro pensamiento que conseguir el pan de cada día y entonces me voy para el recorrido y por allá regáleme una papita, llegan a la casa con qué tiempo tiene una madre de familia que viene por allá bien cansada con hartos calor con un costal al hombro, trayendo lo poco, que la mitad lo doy aquí y lo otro le sirve para los cultivos, de pensar otra cosa que no sea hacerle esa agusal a los niños, por Dios, entonces desde ese punto de vista nada más, nosotros somos vulnerables en todos los sentidos y porque lo emplean para la

guerra, porque así la gente no opina, no dice nada y se conforma (entrevista a lideresa desplazada, comuna 3).

En esta dirección, la dignidad no surge de la nada, pues la gente al desplazarse lleva simbólicamente todo en la mente, el territorio del cual fue desplazada, el referente de pertenencia a una comunidad; por eso cuando reclama la dignidad como un componente fundamental de la resistencia y de la ciudadanía, está reclamando el respeto a su condición de sujeto de derechos, que le han sido negados.

La dignidad estaría, por tanto, en un terreno de orden más filosófico, como la posibilidad de que el ser se pueda realizar plenamente, es decir, que sus derechos sean respetados y que dicho reconocimiento de derechos no sea solo de manera formal o material, sino como persona que siente y padece día a día en su condición humana más profunda.

Luchando por la dignidad, ¿cierto? Sí, de los edificios públicos domiciliarios sacamos unas trovas, la historia del barrio, la problemática, también hacemos una acción popular, también visibilizando de que por los servicios públicos nosotros a veces tenemos que dejar de comer por pagar, la gente más bien dice, mejor comamos que pagar, ¿cierto? Porque la EPM pues tiene mucho dinero, eh... entonces ¿qué hacemos?, hemos ido allá a la Alpujarra al edificio Miguel de Aguinaga, al Edificio Inteligente y hacemos presentaciones también y denuncias, por las dos niñas, por Vanesa y esta otra, que cumplieron dos añitos de que se quemaron porque la mamá tuvo que salir a trabajar, entonces bueno, se le prendió el rancho (entrevista a lideresa desplazada, comuna 3).

Que si yo me pongo a llorar sentada y no me muevo, ¿qué voy a hacer?, me voy a tullir, voy a estar ahí, pobrecito el otro, a mí no me gusta que me digan pobrecita, porque yo no soy pobrecita. [...] yo pienso que uno nace con eso de la dignidad, porque yo digo si yo me rebajo o yo tengo fe, yo creo en muchas cosas y creo que debo luchar, eso me hace a mí fuerte, en el momento de cualquier cosa, yo siento que debo de seguir ahí, de seguir adelante con dignidad (entrevista a lideresa desplazada, comuna 3).

Finalmente, vale la pena cerrar este capítulo con la afirmación de que una de las cosas que se pretende cercenar con el desplazamiento forzado es precisamente el ejercicio de la dignidad, el respeto de sí mismo como persona, pues al despojar a alguien de lo material y lo humano se pone en juego su dignidad, se

deshumaniza, se coloca en una condición de apátrida, de no estar en ningún lugar del mundo y no tener a quién reclamarle el ejercicio de los derechos, por ello la defensa de la dignidad es tan importante para muchas de las personas que se encuentran en la condición de desplazadas. Más que una opción política, la defensa de la dignidad es una forma de no perder la batalla contra los violentos, e incluso va más allá: es no perder la condición de sujeto libre, autónomo y pensante.

## CONSIDERACIONES FINALES

### **Ciudadanías en resistencia, una lucha por las políticas públicas y la participación de la población desplazada**

El propósito de esta investigación ha sido examinar el proceso que viene desarrollando la población en situación de desplazamiento forzado por el conflicto armado en Medellín, en cuanto a la participación y la defensa de la política pública, a través de diversas expresiones de resistencia ciudadana. A manera de hipótesis, pensamos que estas acciones pueden constituir otra forma de concebir la ciudadanía, las cuales en esta investigación optamos por llamar *ciudadanías en resistencia* o *alternas*.

A partir de la conjugación de los tres cuerpos gruesos de la investigación a saber: claridad conceptual sobre desplazamiento forzado como una tipología de migración forzada y contexto sociopolítico del desplazamiento forzado por el conflicto armado. Igualmente la discusión teórica sobre las políticas públicas se tomó como una aproximación al análisis de las acciones específicas elaboradas para atender a esta población, y como referente de la lucha de los desplazados. También se planteó una reflexión desde la ciudadanía como horizonte teórico para la indagación sobre las luchas de estas comunidades por los derechos conculcados. Finalmente, la última parte de esta tesis, que se centra en el análisis de la información encontrada en el trabajo de campo, se articula a esta triada, sin perder la vista las preguntas por las políticas públicas y la participación ciudadana, que orientaron esta investigación.

Si bien sobre el tema del desplazamiento forzado por el conflicto armado se han elaborado muchos trabajos investigativos, tal como se expuso en la introducción, pensamos que la opción teórica que se enfoca en la perspectiva de la ciudadanía y las políticas públicas para analizar el fenómeno del desplazamiento, además de ser un acierto de un campo de investigación poco explorado por las instituciones académicas y oficiales, (sobre todo en relación

con la ciudadanía), brindó otras posibilidades interpretativas del problema indagado, ya que permitió una aproximación a lecturas teóricas y contextuales que ofrecen otras aristas en el debate sobre estos dos tópicos, y permitió sugerir otras formas de concebir la ciudadanía, vista desde las propias realidades y vivencias de la población que participo en este estudio. En particular, este enfoque permitió refrendar lo teórico con las expresiones de ciudadanía en la práctica, ya que la flexibilidad de la propuesta metodológica propició un ir y venir permanente entre lo teórico y la descripción de las experiencias de resistencia ciudadana.

Consideramos que la investigación, leída con estos referentes teóricos, además de haber sido pertinente y oportuna, señala un campo investigativo que amerita seguir desarrollando, no solo en relación con el tema del desplazamiento forzado, sino con otras experiencias de resistencia ciudadana en contextos de violencia que se presentan en muchas partes del territorio nacional.

La importancia de este tema de investigación radica en que la dinámica de la guerra no ha podido silenciar las expresiones de resistencia ciudadanas de la población en situación de desplazamiento, en su lucha por el reconocimiento como sujetos de derechos en el marco de la política pública, a pesar de que esta población se encuentra en una verdadera crisis humanitaria que afecta a más de cuatro millones de colombianos en condición de vulnerabilidad de los derechos y en contextos de violencia, que han soportado asesinatos, desapariciones, amenazas, usurpación de tierra, rupturas sociales, culturales y familiares, entre otras pérdidas.

Igualmente, se pudo constatar que la metodología que se implementó fue muy pertinente dadas las condiciones sociopolíticas y culturales de las personas con quienes se realizó la investigación y los lugares donde habitan, pues fue posible una aproximación a las realidades, las vivencias y los sentires de la población desplazada. También vale la pena agregar que las entrevistas y el taller

denominado La línea del tiempo propiciaron la reflexión individual y, posteriormente, la construcción colectiva del proceso del desplazamiento, logrando que los afectados se vieran a sí mismos como iguales y se proyectaran de esa manera, dinamizando y retroalimentando el proceso investigativo.

Es necesario reconocer la conveniencia de la metodología elegida de acuerdo con los planteamientos teóricos y los objetivos de la investigación: en relación con las políticas públicas, se pudo reconstruir la visión de estas comunidades en su lucha por la inclusión; en lo que tiene que ver con la ciudadanía, cada entrevista o taller delineaba y evidenciaba esos planteamientos teóricos sobre las expresiones de resistencia ciudadana de la población en situación de desplazamiento forzado.

Se sugiere que las investigaciones venideras sobre estas temáticas tomen en cuenta estas formas de acercarse al individuo en su parte más humana, para que no sea visto solo como un objeto de investigación, necesario para cumplir requisitos académicos. Únicamente con este tipo de acercamiento las personas se sienten tratadas con dignidad y respeto y, por tanto, la información que suministran es fiel a sus procesos, a sus aconteceres y a sus apuestas sociales y políticas.

Realizar un cierre a modo de conclusiones generales significa, para este tema en particular, solo un punto de partida para otras aristas que se abren con esta investigación, puesto que a partir del desarrollo de la tesis, pudimos darnos cuenta de que la reflexión leída bajo la propuesta teórica y metodológica que se propuso aquí, no es más que el comienzo para desarrollar investigaciones en otras latitudes, relacionadas con este mismo campo o con otros temas empíricos que ameritan estudios académicos. Por ello, los hallazgos y aportes de este trabajo, más que certidumbres o afirmaciones son, básicamente, el comienzo de una ruta de indagación en la cual aún hay mucho por descubrir y enseñarnos. En este sentido, reiteramos el carácter provisional de las conclusiones, y más



bien pensamos que permiten alumbrar otras reflexiones que se realicen próximamente sobre la materia.

## 1

Existen varias interpretaciones sobre la violencia, el conflicto y la guerra en Colombia, que van desde la debilidad del Estado, la debilidad de la sociedad civil o la falta de la misma, la violencia como fenómeno estructural, la violencia por parte de nuestra personalidad histórica o la violencia por parte del ethos colombiano, entre otras.

Pero lo que está en el fondo justificatorio de una u otra interpretación no es un argumento suficientemente sólido para explicar por qué se generan tantas muertes, torturas, desapariciones y desplazamientos forzados. Pareciera que la guerra fuera, por el contrario, la excusa de los actores armados (y de los diferentes negocios que se mueven a su alrededor) e institucionales para consolidar y estructurar formas de poder económico y político, sin importar el sufrimiento de millones de personas que han sido víctimas de esta; pareciera también que su colofón estuviera en un horizonte muy lejano, ya que para muchos de los actores en juego, se trata de un negocio rentable. En esta situación de “desorden”, el argumento de la lucha contrainsurgente ha logrado llegar al poder estatal, sobre todo aquel de corte autoritario y con un estilo militarista de resolver el conflicto armado.

La investigación realizada por la corporación Nuevo Arco Iris demuestra que el carácter contrainsurgente del paramilitarismo no solo fue más fachada que realidad, sino que fue poco efectivo como instrumento de derrota militar de la guerrilla —con algunas excepciones—, y que el carácter social y revolucionario de la guerrilla es más mito que realidad. Los narcoparamilitares fueron muy eficaces para masacrar y desplazar civiles inermes, pero débiles para enfrentar a los combatientes de la guerrilla; en ambos casos son muy cobardes. Lo mismo ocurre con la guerrilla, que fue eficaz para secuestrar y asesinar políticos y

civiles, para tomarse pueblos y hacer minado, pero incapaz de repeler la avanzada paramilitar y defender a la población campesina que decía representar. El gran crecimiento de la guerrilla en la década del noventa desbordó su propia organización y disciplina interna, y el narcotráfico transformó completamente sus propósitos y su accionar. De igual forma, las autodefensas contrainsurgentes desaparecieron en la década del ochenta, dando paso al narcoparamilitarismo (López, 2010: 23).

La guerra, en tal sentido –sin descalificar, subvalorar y menos simplificar el debate teórico–, tiene un fuerte componente de negocio enquistado en la mentalidad de una parte de la sociedad colombiana. Es decir, mucha gente vive directamente o indirectamente de la guerra, como combatientes, jefes de grupos armados, empresarios (bananeros, palmicultores, mineros) de diversos sectores políticos que se han hecho ricos en algunos casos, haciendo favores a grandes narcoparamilitares; igualmente, muchas personas tienen introyectada la idea del dinero fácil, y de una u otra forma reciben beneficios de los actores armados, especialmente del narcotráfico.

La guerra tiene el propósito de desplazar forzosamente a millones de personas de sus tierras y viviendas. En el periodo 2002-2009, la cifra de desplazados asciende a 2.412.834 personas. Esto quiere decir que de un total aproximado de 4.915.579 personas que han sido desplazadas forzosamente en los últimos 25 años, el 49% fueron expulsadas de sus tierras desde que se inició el gobierno de Álvaro Uribe Vélez. Para financiar esta guerra, el régimen ha usado el presupuesto nacional. Entre los años 2003 y 2009, ha consumido \$96,5 billones de pesos, en un proceso ascendente que inició en 2003 con \$9,2 billones y llegó en 2009 a \$19,6 billones, correspondiente a un 4,8% del PIB. A este rubro hay que sumarle los aportes al gasto militar realizado por: la empresa privada nacional, las multinacionales que operan sobre todo en el campo, los departamentos, los municipios, el Plan Colombia, lo gastado por INDUMIL (Industria Militar), la CIAC (Corporación de la Industria Aeronáutica de

Colombia), además de las indemnizaciones que debe pagar el Estado por las demandas ocasionadas por los “excesos” de la fuerza pública (Angarita, 2010: 388).

El Estado se enfrenta también al “surgimiento” de las mal llamadas Bacrim (bandas criminales emergentes), mal llamadas porque no se trata de un nuevo fenómeno, sino que su composición está dada, en muchos casos, por mandos medios de los grupos paramilitares y por desmovilizados que formaron sus propios grupos, y las autoridades estiman que el número de estas bandas asciende a 130, que operan en buena parte del territorio nacional, con más de 6.000 hombres armados. Su vínculo con narcotraficantes, insurgencia, delincuencia común y algunos poderes políticos locales se ha denunciado en numerosas oportunidades.

De este modo, en la aproximación que hicimos a la problemática del desplazamiento forzado, tanto por las fuentes documentales como por los testimonios recogidos, se pudo constatar, como quedó debidamente registrado, que los fines justificatorios de la guerra son muy contrarios a los propósitos reales de los grupos que se encuentran en esta disputa por el poder, el control y la dominación. En los testimonios recogidos se confirmó que la guerra tiene que ver con un reacomodamiento de los grupos narcoparamilitares, que intentan obtener mayor control del negocio del narcotráfico, de las extorsiones y de la usurpación de tierra a la población desplazada. Igualmente, por medio de las armas, buscan un control social que les permita crear unas bases electorales para llevar al poder a muchos políticos de distintos partidos, en cargos no solo locales, sino regionales, y en el congreso de la república; algunos de estos casos han sido judicializados en el marco de lo que se denominó la parapolítica. Es por lo tanto, disputas por poder o consolidación de este, por parte de diversos grupos de carácter narcoparamilitar, insurgente, empresarios sobre todo del sector agrario y por políticos, que pretenden ser nuevos poderes locales y regionales o sostener el que han tenido.

Esta guerra ha obligado a muchas de las comunidades de desplazados a construir otra geografía del conflicto, a hacer sus vidas lejos de sus tierras, de sus dinámicas socioculturales, de sus proyectos de vida. En la mayoría de los casos, el Estado olvida la responsabilidad que le compete en el cuidado de esta población, no solo en el encargo de garantizar la seguridad en las zonas donde fueron desplazados, sino en la creación de políticas sociales en las zonas donde se encuentran asentados.

La violencia y el conflicto es una maraña de acontecimientos complejos con muchas aristas para su interpretación. Su lamentable aceptación o, peor aún, naturalización, hace que vivamos en medio de este ambiente bélico, sin propuestas societales consolidadas que permitan avizorar una salida diferente a la guerra que lleva más de cinco décadas. Este es el escenario donde se mueve la realidad colombiana y es sobre esta realidad compleja y difusa donde se debe pensar y trabajar por un nuevo amanecer.

## 2

La reflexión sobre las políticas públicas, como ya se ha indicado, no tenía el propósito de realizar un balance exhaustivo de estas o un análisis de algún ciclo o del proceso de dichas políticas; el interés tampoco era la evaluación, algo que viene haciendo la Comisión de Seguimiento.<sup>67</sup> Lo que sí podemos plantear son

---

<sup>67</sup> El papel de la sociedad civil empezó a hacerse visible desde agosto de 2005, cuando dada la trascendencia de la sentencia de la Corte y la necesidad de garantizar el cumplimiento de su mandato, la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), la Corporación Viva la Ciudadanía, la Decanatura de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes y distintas personalidades de la vida nacional, asumieron la responsabilidad de constituir la Comisión de Seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado. La Comisión de Seguimiento se ha presentado como una iniciativa de la sociedad civil con un mandato orientado a proporcionar apoyo tanto al proceso de seguimiento que adelanta la Corte Constitucional, como a los procesos de reivindicaciones de los derechos por parte de las personas en situación de desplazamiento forzado. Por esta razón su conformación es respetuosa de la autonomía y no se propone desarrollar ningún tipo de representación de intereses de las personas y las comunidades desplazadas, ni la representación de la sociedad civil en su conjunto. Desde su creación, la Comisión se propuso realizar tareas de seguimiento técnico y sistemático, así como de incidencia sobre el desarrollo de una política integral frente al desplazamiento forzado, con un criterio de acción basado en la independencia y la complementariedad a otras acciones de diversa índole que han venido adelantándose en este campo. En su primer informe, la Comisión concentró su trabajo en la producción de propuestas de indicadores de resultado para la medición del Goce Efectivo de Derechos (GED) de la

unas anotaciones desde los hallazgos encontrados en este proceso de investigación, y de lo que ha sucedido en más de una década de desarrollo de la política pública y de las diferentes leyes reglamentarias que la amplían o especifican algunos artículos ambiguos de la ley 387. Es permitiente comentar lo significativo que ha sido para la población desplazada la sentencia T-025, pues más que hacer un llamado al Estado por el incumpliendo de la política pública y declarar que hay un “estado de cosas inconstitucionales”, esta jurisprudencia se convierte en un referente simbólico que le otorgó un nuevo sentido a la lucha por el cumplimiento de la norma.

Posterior a la sentencia T-025 de 2004, la Corte Constitucional expidió los autos 176, 177 y 178, con el fin de establecer el seguimiento al cumplimiento del estado de cosas inconstitucionales, expuesto por la Corte en la sentencia T-025. Estos seguimientos consagrados en los autos fueron claros al mostrar que continuaban los incumplimientos, por parte del gobierno, de los mandatos proferidos por dicha sentencia.

González muestra cómo la Corte Constitucional, a partir de todos los informes que ha recibido y estudiado, señala una serie de anomalías y precariedades de la aplicación de la política pública: las deficiencias en los registros y caracterización de la población desplazada, bajo los cuales no se contemplan los desplazamientos intraurbanos ni intraveredales, los casos de doble o múltiple

---

población desplazada en respuesta al predominio de indicadores de oferta institucional en los informes gubernamentales y la ausencia de un sistema de indicadores de GED. Del mismo modo la Comisión ha realizado ejercicios de evaluación especializada de la política pública y ha formulado propuestas alternativas. Posteriormente, a través del Auto N.º 109 de 2007, la Corte Constitucional solicitó a la Comisión la tarea de una verificación nacional del GED y la participación en las audiencias, construcción de indicadores y evaluación de políticas en el campo de los enfoques diferenciales de etnia, edad, género y discapacidad.

En desarrollo de este proceso la Comisión ha presentado ante la Corte Constitucional diversos documentos elaborados con la participación de expertos en política sectorial, organizaciones especializadas en la defensa de derechos diferenciales y con base en el diálogo permanente con agencias de las Naciones Unidas, organismos de control del Estado colombiano, organizaciones de la población desplazada y organizaciones sociales. A junio 30 de 2009, la Comisión ha proferido catorce informes generales y tres estudios sobre problemas específicos en materia de tierra, vivienda y generación de ingresos para la población desplazada. Adicionalmente, la Comisión realiza un proceso de divulgación pública y formación de líderes de comunidades desplazadas en relación con los resultados del proceso de verificación (González, 2009: 394)

desplazamiento, ni los desplazamientos producidos por las fumigaciones de cultivos de uso ilícito. Además, las deficiencias en materia de caracterización no permiten establecer las condiciones y las necesidades diferenciales de los grupos de población afectados por el desplazamiento; en particular, la Corte destaca el impacto del conflicto y el desplazamiento de las comunidades indígenas y afrodescendientes.

La consecuencia de lo anterior es que la política pública no tiene referentes sólidos en cuanto al universo de la población objetivo. En materia presupuestal, la Corte señala deficiencias asociadas a los problemas de registro, y la caracterización y el incumplimiento del cronograma presupuestal establecido en el documento CONPES 3400 de 2005, presentado por el gobierno a la Corte como parte de la respuesta gubernamental. También menciona la ausencia de una coordinación efectiva de los presupuestos nacionales y territoriales, y la falta general de indicadores de resultado basado en el Goce Efectivo de los Derechos (GED) de la población desplazada en todos los componentes de la política, a pesar del avance de algunas entidades al respecto. En materia de protección se destaca la escasa seguridad para los procesos de retorno de la población desplazada a sus tierras y la ausencia de un enfoque de prevención de las causas del desplazamiento en el marco de la política pública de atención a la población desplazada, y en particular en relación con las operaciones militares y de seguridad adelantadas por el Estado.

En síntesis, el auto 218 muestra los problemas estructurales de la política pública en materia de atención a la población desplazada y subraya que el cumplimiento de la sentencia no puede ser otro que la transformación de las condiciones de precariedad social que hoy viven las comunidades desplazadas (CODHES 2006b, citado por González, 2009: 393).

En efecto, la política pública de atención a la población desplazada fue proferida, como ya mencionamos en capítulos anteriores, en la Ley 387 de 1997.

Desde su puesta en marcha, esta ha tenido diversos obstáculos y contratiempos: unos que parecieran relacionados con la manera como opera el régimen político colombiano, es decir, con la falta de procesos rigurosos de planeación en todo el desarrollo de la política pública, sea por desconocimiento del proceso de elaboración de políticas, que en el país es relativamente reciente, o porque no están incorporadas en el gobierno como una forma innovadora de la administración pública; otros contratiempos pueden ser consecuencias de la omisión, como una forma de exclusión de las poblaciones objeto de las políticas. Como lo hemos señalado en apartes anteriores, a partir del seguimiento que se le ha hecho a la política pública desde diferentes instancias tanto nacionales como internacionales, queda claro que en su aplicación hay una manifestación evidente de falta de voluntad política y presupuestal para superar la crisis humanitaria del desplazamiento forzado en Colombia.

Pareciera que la forma de operar de la máquina gubernamental fuera a través del desgaste de la población en situación de desplazamiento forzado y la recurrencia a diferentes fórmulas institucionales contrarias a la procura de soluciones.

Pero es claro también que la movilización, las protestas, las tomas y las diversas formas de reivindicación de derecho, están tejiendo poder en la población desplazada; muestra de ello es que a partir de estas acciones la población en situación de desplazamiento ha logrado un marco normativo y un lugar como interlocutor con el Estado, lo cual ha sido posible por su persistencia en la lucha por los derechos.

En efecto, podemos plantear que a pesar de los problemas que se anidan en la política pública, esta es el resultado de las reivindicaciones de las comunidades de desplazados por los derechos conculcados, además de procesos de organización embrionario, así existan diversas organizaciones, ya que la persistencia del conflicto, la falta de experiencia en lo organizativo, la presión

de grupos paramilitares e insurgentes y las dificultades que les ha puesto el Estado para su organización y participación por fuera de los modelos propuestos por este, no han logrado que las comunidades desistan en la idea de reclamar sus derechos y, de paso, construir poder político desde su condición de desplazados.

Igualmente, es pertinente reconocer el papel que han desempeñado la Corte Constitucional y algunos organismos de derechos humanos tanto nacionales como internacionales en la defensa, la denuncia y la promoción de derechos, y en la organización de la población desplazada. Estas instituciones se han encargado de estar vigilantes del cumplimiento de las políticas públicas, instan al Estado para reconducir el camino en su aplicación de políticas y hacen un llamado en la necesidad de resolver la crisis humanitaria en la que se encuentran los desplazados.

Sin embargo, lo que se quiere reiterar en este estudio es que el problema del desplazamiento forzado en Colombia no se resuelve solamente con la política pública, así sea un ideal que esta se cumpla a cabalidad —lo cual, de hecho, está muy lejos de lograrse, como se ha demostrado en este trabajo—. El problema de fondo del desplazamiento forzado es la persistencia de la guerra y los flujos de violencia permanente que subyacen en esta y que, al parecer, son, como ya se ha dicho, una estrategia de los señores de la guerra para consolidar su poder. Es decir, mientras existan intereses económicos, políticos y sociales de los actores armados, existirán la guerra y las formas violentas de resolver los conflictos; y mientras estos persistan, no cesará el desplazamiento forzado. Por lo anterior, antes que nada, se requieren procesos de negociación y acuerdos con los grupos armados para que no involucren a la población civil en el conflicto y, sobre todo, para que no vean a estos y sus pertenencias como parte del botín de la guerra, mientras se llega a un proceso de paz que le quite la razón de ser a la guerra.



Como se ha podido constatar en esta investigación, las diversas expresiones de resistencia ciudadana pueden ser una forma alterna de ver la ciudadanía, que para este trabajo llamamos *ciudadanías en resistencia*. Estamos presenciando otras experiencias de exigencia por los derechos, sobre todo teniendo en cuenta que muchas de las personas que gestan estas luchas vienen de condiciones adversas para ejercer la participación, sea porque estuvieron apartadas de los escenarios institucionales, porque el Estado nunca les ofreció tal posibilidad, porque están resolviendo sus problemas de sobrevivencia o porque muchas eran o son analfabetas. Pero, indudablemente, una de las cosas más significativas de estas luchas por los derechos, es que estas comunidades que perdieron todo por la guerra, hicieran de la condición de desplazados forzados un símbolo de resistencia ciudadana por el reconocimiento de los derechos vulnerados, como un nosotros, un yo colectivo, y a partir de esta condición empezaran a utilizar formas tradiciones de lucha por los derechos y al mismo tiempo innovaran con otras traídas desde sus experiencias previas (para aquellos que las tenían) o fueran construyendo otras en los procesos de visibilización de su condición de desplazados y en sus procesos organizativos.

Las expresiones de resistencia ciudadana descritas en este trabajo son muestra de los procesos de maduración, fortalecimiento y consolidación, en el sumario de participación y defensa de la política pública, como pudimos constatar en el último capítulo. Estas expresiones se movían más en la coyuntura, en la ayuda humanitaria, en las necesidades básicas, pero posteriormente la comunidad fue incorporando estructuras organizativas más formales para reclamar derechos que les fueron conculcados, y fueron cualificando y potenciando sus acciones, por medios legales o por las vías de hecho. Este aprendizaje significó la posibilidad de pensar ya no como individuos, sino como colectividad: apostarle a un proyecto más colectivo de comunidad desplazada.

Con la crisis del Estado-nación y en todo el proceso de crisis de la ciudadanía estatal en general, habría que reivindicar o retomar una visión de la ciudadanía

a partir de la gente misma, ya que este concepto se debe pensar ante todo en relación con el otro, con los otros, no exclusivamente con el Estado. La idea de ciudadanía concebida así rompe con la idea Estado-céntrica de la ciudadanía, no obstante el Estado sigue siendo el conexo de derechos. Lo que queremos es, con esta propuesta, reivindicar una concepción de la ciudadanía más amplia, que obviamente pasa por la ciudadanía en referencia al Estado, pero que va más allá, pues la ciudadanía tiene como punto de partida y de llegada la comunidad, la interrelación con los otros.

Tal como lo plantea González, en los contextos de violencia prolongados, la emergencia de acciones colectivas de la población desplazada hace parte de la irrupción de nuevas luchas sociales que se desarrollan en el mismo marco de la guerra, y bajo condiciones muy particulares se proyectan, a si sea marginalmente, en espacios sociopolíticos en los cuales se logra hacer visible sus demandas. En otras palabras, las luchas sociales de la población desplazada expresadas mediante acciones colectivas, responden al menos a uno de los ejes explicativos de las transformaciones de las acciones colectivas que han tenido lugar como fruto de los cambios estructurales y culturales de la época: democratización social o lucha contra la exclusión social y por la ciudadanía (Garretón, 2001; González 2009: 386).

No se puede desconocer que muchas de estas acciones colectivas y expresiones de resistencia han contado a su favor con una red de intermediarios muy importante tanto a nivel nacional como internacional: Ong, centros de estudios, organismos gubernamentales nacionales e internacionales, que intervienen, asesoran, educan y capacitan. Alrededor del desplazamiento forzado también se ha configurado una red de grupos de mediación entre aquellos que tienen vulnerados sus derechos y aquellos a quienes se les exige que respeten y garanticen esos derechos.

Todo este trasegar como población desplazada ha generado que estas comunidades tengan otra forma de ver la política y de desarrollar su condición de ciudadanía; en todo este proceso de lucha han gestado apuestas diferentes de ciudadanía en resistencia, que no tienen como referente único y exclusivo el reconocimiento por parte del Estado y el marco legal y jurídico que este impone. Esto es precisamente lo que creemos que se debe explorar en nuevas investigaciones: las expresiones de ciudadanía no delineadas por el Estado, ciudadanías forjadas en la permanente disputa por los derechos con el Estado; solo de esta manera las expresiones ciudadanas libres de cualquier tipo de subordinación cobrarían sentido y permitirían abrir espacios para un ejercicio de la política más abierto y menos domesticado o silenciado por los regímenes políticos.

En estas expresiones de resistencia ciudadana de la población en situación de desplazamiento forzado existen lógicas diferenciadas de ciudadanía y de resistencia; algunas se orientan hacia una idea de inclusión y de reconocimiento según el modelo estatal vigente, para ellas recurrir a los instrumentos jurídicos establecidos es el arma predilecta por excelencia; para otras, sin que deje de ser importante la utilización de los instrumentos legales, las resistencias tendrían un horizonte que podría ir más allá. Dada esta diversidad, es pertinente dejar un espectro abierto de posibilidades, de horizontes, para las expresiones de ciudadanía que vayan surgiendo, ya que cada una tiene sus especificidades, desarrollos y formas de manifestarse en relación con la lucha por los derechos.

No podemos dejar de mencionar dos puntos muy importantes sobre la ciudadanía y la lucha por el reconocimiento: el primero tiene que ver con que la ciudadanía se define en relación con una comunidad de iguales, con un nosotros, con un yo colectivo; también se define con referencia a otro diferente, pues cuando se realiza una experiencia de ejercicio de la ciudadanía, desde mi condición de resistencia frente a los otros estoy conminando a ese otro a que me reconozca como un ciudadano que acude a una forma específica y singular de ejercer la ciudadanía.

El segundo es que la clave de estas expresiones alternativas de ciudadanía es el reconocimiento, sobre todo en un mundo contemporáneo que ya no funciona monolíticamente sino en lo plural. La ciudadanía ya no es singular, ya se trata de ciudadanías plurales, y pluralidad significa reconocer al otro y ser reconocido por el otro, pero para ser reconocido por el otro y reconocer al otro, necesariamente debo construirme como yo y como un nosotros, como actos individuales que, a la vez, tienen proyección colectiva.

De esta manera queda claro que en esta lucha por los derechos conculcados que están desarrollando los desplazados, se anidan expresiones de ciudadanía fuera de las convencionales, tanto en la forma de reclamarla como en la de concebirla. Sin embargo, no podemos cerrar la discusión sobre una fundamentación teórica de una nueva ciudadanía; queda, más bien, un debate abierto sobre estas expresiones de ciudadanía en resistencia en contextos de violencia prolongada como la colombiana, y en crisis y fragmentación de los Estados nacionales.

Probablemente con todas estas experiencias y expresiones de resistencia ciudadana, que hemos descrito de manera global en la población en situación de desplazamiento forzado, podemos estar eventualmente en presencia de una forma más completa, políticamente hablando, de concebir la ciudadanía.

## BIBLIOGRAFÍA

### Libros, capítulos de libro y documentos

ACNUR (2009), "Atención a desplazados: Corte Constitucional evaluó al gobierno y el balance es aún negativo", [www.acnur.org/index.php?id\\_pag=8800](http://www.acnur.org/index.php?id_pag=8800). Consulta: nov. 23, 2009.

\_\_\_ (2004-2006), "Balance de la política pública de atención integral a la población desplazada por la violencia", [www.acnur.org/biblioteca/pdf/4901](http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/4901). Consulta: sep. 12, 2007.

\_\_\_ (2004), "Balance de la política pública de prevención, protección y atención al desplazamiento forzado en Colombia", [www.acnur.org/index.php?id\\_pag=3109](http://www.acnur.org/index.php?id_pag=3109). Consulta: sep. 13, 2007.

\_\_\_ (1999-2000), "Balance a la política de atención al desplazamiento interno forzado en Colombia", [www.acnur.org/biblioteca/pdf/2986](http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/2986). Consulta: oct. 20, 2007.

ACNUR. (s.f.). Recuperado el 20 de Octubre de 2011, de <http://www.acnur.org/t3/operaciones/situacion-colombia/desplazamiento-interno-en-colombia/>

ACNUR. (1950). *Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Capítulo 1.*

AGUILAR VILLANUEVA, Luis (2006), *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica.

\_\_\_ (1993), *La implementación de las políticas públicas*, México, Porrúa.

\_\_\_ (1992), *El estudio de las políticas públicas*, México, Porrúa.

ALCALDÍA DE MEDELLÍN (2007a), *Encuesta de Calidad de Vida*, Medellín, Comuna 3.

\_\_\_ (2007b), *Encuesta de Calidad de Vida*, Medellín, Comuna 3.

ALONSO, Manuel A. (1997), *Conflicto armado y configuración regional. El caso del Magdalena Medio*, Medellín, Editorial Universidad de Antioquia-Instituto de Estudios Políticos.

ALZATE ZULUAGA, Mary Luz (2009), *Experiencias de acciones colectivas frente a la violencia y el conflicto armado en la comuna 13 de Medellín (Colombia) 2002-2006*, Madrid, tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid.

ANGARITA, Pablo Emilio (2010), *Seguridad y derechos humanos. Las políticas de seguridad en Colombia, 2002-2009*, Sevilla (España), tesis doctoral, Departamento de Derecho Público, Universidad Pablo de Olavide.

\_\_\_\_\_, ed. (2001), *Balance de los estudios sobre violencia en Antioquia*, Medellín, INER, Universidad de Antioquia.

APRILLE, Jacques (1997), *La ciudad colombiana*, Cali, Universidad del Valle.

AROCHA, J.; CUBIDES, F. (1998), *Las Violencias: inclusión creciente*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.

ATEHORTÚA, Luis Alfredo (2001), *Movimiento cultural en el municipio de Bello; una experiencia de construcción de ciudadanía*, Medellín, tesis de grado, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia.

ATEHORTÚA ARREDONDO, Clara Inés (2007), *Caracterización del desplazamiento intraurbano 2000-2004*, Medellín, tesis de maestría en Ciencia Política, Universidad de Antioquia.

AZUCENA, Claudia, comp. (2003), "Municipio de Medellín. Ficha de Asentamientos. Asentamiento Pinar Mano de Dios", ene. 16.

BEJARANO, Jesús Antonio (1997), *Colombia: inseguridad, violencia y desempeño económico en las aéreas rurales*, Bogotá, FONADE y Universidad Externado de Colombia.

BELLO, Marta Nubia (2004), "El desplazamiento forzado en Colombia: acumulación de capital y exclusión social", en: Bello, Marta Nubia, comp., *Desplazamiento forzado. Dinámicas de guerra, exclusión y desarraigo*, Bogotá, UNHCR-ACNUR, Universidad Nacional.

BERLIN, I. (1974), *Dos conceptos de libertad en la filosofía política*, México-Madrid-Buenos Aires, A. Quinton.

BONILLA CASTRO, Elsy; RODRÍGUEZ SEHK, Penélope (1997), *La investigación en ciencias sociales. Más allá del dilema de los métodos*, 3.<sup>a</sup> ed., Bogotá, Norma.

BOTERO, Fernando (1996), *Medellín 1890-1950. Historia urbana y juego de intereses*, Medellín, Universidad de Antioquia.

BLANCO, J. (2005). Aproximación al fenómeno del desplazamiento en Colombia. Las paradojas de la sociedad colombiana. En R. A. 2, *Migración, discriminación y derechos humanos*. Bogotá: Antropos.

CAIRO, Heriberto; PASTOR, Jaime, comps. (2006), *Geopolíticas, guerras y resistencias*, Madrid, Trama Editorial.

CAMACHO GUIZADO, Álvaro (1997), "La violencia urbana en Colombia: teorías, modalidades, perspectivas", en: Camacho, Álvaro, *Nuevas visiones sobre la violencia en Colombia*, Bogotá, Fescol-IEPRI.

\_\_\_ et ál. (1999), *Armar la paz es desarmar la guerra*, Bogotá, CEREC.

\_\_\_; GUZMÁN, Álvaro (1991), *Colombia, ciudad y violencia*, Bogotá, Foro Nacional por Colombia.

CARREÑO S., Laura S. (2002), "Capacidades locales de atención psicosocial y en la salud mental", en: Salazar Posada, Marcela et ál., *Informe final: estudios diagnósticos para el fortalecimiento integral de los proyectos de asistencia humanitaria de emergencia para personas internamente desplazadas. Chf-internacional. Capacidades locales de atención psicosocial y en salud mental. impacto en población beneficiaria y principales necesidades para incorporación en actuales y futuros proyectos*, Bogotá, Corporación AVRE.

CASTAÑO, Berta Lucía et ál. (1998), *Violencia política y trabajo psicosocial. Aportes al debate*, Bogotá, Corporación AVRE.

CASTILLEJO, Alejandro (2000), *Poética de lo otro. Antropología de la guerra, la soledad y el exilio interno en Colombia*, Bogotá, Instituto Colombiano de Antropología e Historia, Colciencias.

CELIS, A. (2006), *Política pública y derecho. Reflexiones sobre los alcances de los fallos de la Corte Constitucional en materia de protección de los derechos de la población desplazada*, Bogotá, ACNUR.

CIFUENTES, P. M. (2005), "Departamento de Caldas: su configuración como territorio de conflicto y desplazamiento forzado", *Colombia Trabajo Social*, v. 7, fasc. N/A, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, pp. 99-110.

CLAUSEWITZ, Claus von (1972), *Arte y ciencia de la guerra*, México, Grijalbo.

CODHES. (2011). *¿Consolidación de qué? Informe sobre desplazamiento, conflicto armado y Derechos Humanos en Colombia en 2010*. Bogotá.

CODHES (2010), “¿Salto estratégico o salto al vacío?”, *Boletín de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento*, 76, Bogotá, ene. 27. [http://www.codhes.org/index2.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=145&Itemid=50](http://www.codhes.org/index2.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=145&Itemid=50). Consulta: oct. 25, 2010.

— (2009), *Desplazamiento forzado. ¿Hasta cuándo un estado de cosas inconstitucionales?*, tomo I, Bogotá.

— (2009), “Víctimas emergentes: desplazamiento, derechos humanos y conflicto armado en 2008”, *Boletín de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento*, 75, Bogotá, abr. 22.

— (2006), “El desplazamiento no para”, *Boletín de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento*, 70, Bogotá, dic. 15.

— (2005), “Desplazamiento forzado y conflicto armado: la política del avestruz”, *Boletín de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento*, 58, Bogotá, may. 1º.

— (2000), *Base de datos de desplazados en el CICR*, Bogotá.

— (1998), “Desplazamiento forzado y políticas públicas”, en: CODHES-UNICEF, *Un país que huye. Desplazamiento y violencia en una nación fragmentada*, Bogotá.

— (1997), “Informe sobre desplazamiento forzado interno en Colombia”, Bogotá, ene. 1-oct. 31.

COMISIÓN DE SEGUIMIENTO A LA POLÍTICA PÚBLICA SOBRE DESPLAZAMIENTO FORZADO (2009a), “Reparar de manera integral el despojo de tierras y bienes”, en: *El reto ante la tragedia humanitaria del desplazamiento forzado*, vol. 5, Bogotá, Embajada de Países Bajos.

— (2009b), “Superar la exclusión social de la población desplazada”, Bogotá, Proceso Nacional de Verificación, abr., pp. 39-61.

— (2008), *V informe comisión de seguimiento. Política pública*, Bogotá.



COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS DE LA ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (2004), "Informe sobre el proceso de desmovilización en Colombia", Washington, dic., <http://justiciaypazcolombia.com/INFORME-DE-LA-CIDH-SOBRE>.

CONFERENCIA EPISCOPAL DE COLOMBIA (2006), "Desafíos para construir la nación. El país ante el desplazamiento forzado en Colombia", Bogotá.

\_\_\_ (1995), "Derechos humanos: Desplazados por la violencia en Colombia", Bogotá.

CONSTANT, B. (1970), *Principios de política*, Madrid, Aguilar.

CORPADES, Corporación para la Paz y el Desarrollo Social (2007), "Plan de desarrollo local. Comuna 8, 2008-2018", Municipio de Medellín, Departamento Administrativo de Planeación, nov.

CORPORACIÓN REGIÓN (2005), "Justicia y perdón", *Desde La Región*, 44, Medellín.

COMISIÓN DE ESTUDIOS SOBRE VIOLENCIA (1998) Universidad de los Andes. Bogotá Colombia.

CUBIDES, Fernando (1998), *La violencia y el municipio colombiano 1980-1997*, Bogotá, CES-UNAL.

DANE (2008), "Censo General 2005. Ficha Metodológica Déficit de Vivienda. Calidad de los Indicadores", Medellín, feb.

DE SOUSA SANTOS, Boaventura et ál. (2001), *El caleidoscopio de las justicias en Colombia*, Bogotá, Siglo del Hombre Editores.

DEAS, Malcolm et ál. (1999), *Reconocer la guerra para construir la paz*, Bogotá, CEREC.

\_\_\_; GAITÁN DAZA, Fernando (1995), *Dos ensayos especulativos sobre la violencia*, Bogotá, FONADE-DNP.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO (2005), "Sociedad de emergencia: acción colectiva y violencia en Colombia", Bogotá.

\_\_\_ (2002), "Las fumigaciones y los derechos. Amicus Curiae", Bogotá.

- DELGADO RUIZ, M. (1995), "Programa nacional de atención integral a la población desplazada por la violencia", documento COMPES No. 2804, Bogotá, sep. 13.
- DEWEY, John (1969), "The Ethics of Democracy", en: *The Early Works of John Dewey*, Southern Illinois University Press.
- DUNCAN, Gustavo (2006), *Los señores de la guerra*, Bogotá, Planeta.
- ECHANDÍA CASTILLA, Camilo (2006), *Dos décadas de escalamiento del conflicto armado en Colombia 1986*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia.
- ESCALANTE GONZALVO, Fernando (1993), *Ciudadanos imaginarios. Memorial de los afanes y desventuras de la virtud y la apología del vicio triunfante en la república mexicana. Tratado de moral pública*, México, El Colegio de México.
- FAJARDO, M. D. (2006) "El desplazamiento forzado: una lectura desde la economía política", en: *Territorio, patrimonio y desplazamiento*, Seminario Internacional, tomo 1, Bogotá, Cargraphics.
- (2000) "Bases para una política de asentamiento humanos, prevención de los desplazamientos forzados y acceso a la tierra de los desplazados", Informe final para la Red de Solidaridad Social, Bogotá, nov. 15.
- (1985), "La violencia 1946-1964: su desarrollo y su impacto", en: *Once ensayos sobre la violencia en Colombia*, Bogotá, Centro Gaitán, CEREC.
- FRANCO RESTREPO, Vilma (2009), *Orden contrainsurgente y dominación*, Bogotá, Siglo del Hombre Editores.
- FRUTOS, Susana (1998), "La entrevista en la investigación social: interacción comunicativa", Anuario, vol. 2, Bogotá, Universidad Nacional del Rosario, Departamento de Ciencias de la Comunicación, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales.
- GALEANO MARÍN, María Eumelia (2007), *Estrategias de investigación social cualitativa. El giro en la mirada*, Medellín, La Carreta Editores.
- (1999), *Cualitativo, base de datos sobre fuentes documentales en la investigación cualitativa*, Medellín, Digital Express.

- GALTUNG, Johan (1981), "Contribución específica de la terminología al estudio de la violencia y su tipología", en: AAVV, *La violencia y sus causas*, París, UNESCO.
- GALEANO E, (2007) Guía para la construcción de la memoria metodológica. Medellín. Universidad de Antioquia. Memo analítico inédito.
- GARAY, Luis (2005), *Colombia: diálogo permanente. Documentos de política pública para a paz. Planeta paz*, Bogotá, Antropos.
- GARCÍA, C. I. (1996), *Urabá: actores y conflicto*, Bogotá, CEREC.
- GARCÍA CANCLINI, Néstor (1995), *Consumidores y ciudadanos. Conflictos multiculturales de la globalización*, México, Grijalbo.
- GARCÍA CHACÓN, Beatriz; GONZÁLEZ ZABALA, Sandra Patricia et ál. (2002), *Técnicas interactivas para la investigación social cualitativa*, Medellín, Fundación Universitaria Luis Amigó, oct.
- GARRETÓN, M. A. (2001), *Cambios sociales, actores y acción colectiva*, Serie Políticas sociales, 56, Santiago de Chile, CEPAL.
- GIDDENS, Anthony. (1998) *La constitución de la sociedad: bases para la teoría de la estructuración*. Editorial Amorrortu. Buenos Aires.
- GIL R., Max J. (2009), *Paramilitarismo y conflicto armado urbano. Relaciones entre conflicto nacional y las violencia preexistentes en la ciudad de Medellín*, Medellín, trabajo de grado, Maestría en Ciencia Política, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia.
- GIRALDO, C.; COLORADO, J.; PÉREZ, D. (1997), *Relatos e imágenes: el desplazamiento en Colombia*, Bogotá CINEP.
- GIRALDO R., Jorge (2008), *Conflicto armado urbano y violencia homicida, es el caso de Medellín*, Bogotá, Banco de la República.
- GÓMEZ BUENDÍA, Hernando, coord. PNUD (2003), *El conflicto, callejón con salida*, Bogotá.
- GONZÁLEZ, F., (1997), *Poderes enfrentados. Iglesia y Estado en Colombia*, Bogotá, Cinep.
- ; BOLÍVAR, I. J. (2003), *Violencia política en Colombia*, Bogotá, CINEP.

- GONZÁLEZ DÍAZ, Sandra Milena (2008a), *Campesinos desplazados en la ciudad: Estrategias de participación y acción colectiva. Un estudio de caso en el asentamiento La Honda, Medellín, Medellín*, Monografía en Sociología, Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales Humanas, Universidad de Antioquia.
- (2008b), *Estado de los derechos civiles y políticos en la Comuna 3, Manrique de Medellín*, Medellín, Fundación Sumapaz.
- GONZÁLEZ GIL, Adriana (2009), *Viajeros de ausencias. Desplazamiento forzado y acción colectiva*, Madrid, tesis doctoral, Instituto Universitario Ortega y Gasset, Universidad de Complutense de Madrid.
- GONZALEZ, A., Hurtado, D., Naranjo, G., & Pérez, W. (2008), “Contexto de la migración forzada: Apuntes sobre el caso colombiano”, en: P. G. Cruz, & R. Medina, *La diáspora colombiana. Derechos humanos y migración forzada*, Sevilla. Arcibel Editores.
- GUEVARA, Ruben Darío (2002), “Mujeres desplazadas por el conflicto armado. Situaciones de género en Cali y Popayán”, Cali, Universidad del Valle.
- GUTIÉRREZ SANÍN, Francisco (2006), *Nuestra guerra sin nombre, transformaciones del conflicto en Colombia*, Bogotá, Norma.
- (1999a), “Siete proto-tesis sobre el futuro de la violencia”, en: Hernando Gómez Buendía, *¿Para dónde va Colombia?*, Bogotá, TM-COLCIENCIAS.
- HONNETH, Axel (1997), *La lucha por el reconocimiento*, Barcelona, Crítica-Gijalbo.
- HUNTINGTON, Samuel (1963), *El orden político en las sociedades en cambio*, Buenos Aires, Paidós.
- HOLSTON, James (2008), *Insurgent Citizenship: Disyuntivas entre democracia y modernidad en Brasil*, Princenton University Press.
- INSTITUTO POPULAR DE CAPACITACIÓN-IPC (2008), “Comunas de Medellín: de nuevo bajo controles restrictivos ilegales”, Medellín, IPC, [http://www.ipc.org.co/page/index.php?option=com\\_content&task=view&id=1184&Itemid=301](http://www.ipc.org.co/page/index.php?option=com_content&task=view&id=1184&Itemid=301). Consulta: jul. 28, 2010.
- INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y RELACIONES INTERNACIONALES-IEPRI. (2006) *Desplazamiento forzado en Colombia*. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.

JARAMILLO, Ana María (2008), "Contextos explicativos del desplazamiento interno y del refugio de colombianos en Ecuador y Canadá", en: Pilar Riaño y Marta Villa, eds., *Migración forzada de colombianos en Colombia, Ecuador y Canadá*, Medellín, Corporación Región.

— (1998), *"En la encrucijada. Conflicto y cultura política en el Medellín de los noventas"*. Corporación Región. Medellín, Colombia. Medellín.

JARAMILLO, R. L. (1998), "La colonización", en: *Historia de Antioquia*, Medellín, Editorial Presencia.

JENKINS B. (1978), *Policy analysis. A political and organizational perspective*. University of Kent. Canterbury. England.

KURA, Douglas; CACES, Fe (1998), "Redes migratorias y la formación de sistemas de migración", en: Malgesini, comp., *Cruzando fronteras*, Barcelona, ICARIA, Fundación Hogar del Empleado.

LEAL BUITRAGO, Francisco, ed. (1999), *Los laberintos de la guerra*, Bogotá, TM.

LÓPEZ HERNÁNDEZ, Claudia (2010), *Y refundaron la patria... De cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el Estado colombiano*, Bogotá, Corporación Arcoiris.

LOZANO, Fabio; OSORIO, Flor Edilma (2006), "La política pública ante el desplazamiento, las tierras y el territorio", en: *Desplazamiento forzado y políticas públicas*, CODHES Bogotá.

MACHADO, Absalón (1999), *El mercado de las tierras en Colombia ¿Una alternativa posible?*, Bogotá, CEGA, IICA, Tercer Mundo.

MAFFESOLI, Michel (2005), *La transfiguración de lo político. La tribalización del mundo posmoderno*, México, Herder.

MALDORIAGA, Patricia (2006), *Matan y matan y uno sigue ahí. Control paramilitar y vida cotidiana en un pueblo de Urabá*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.

MÁRMORA, Lelio (2002), *Las políticas de migraciones internacionales*, Buenos Aires, Paidós.

MARSHALL, Thomas H. (1998), *Ciudadanía y clases sociales*, Madrid, Alianza.

MEDELLÍN TORRES, Pedro (2004a), *Gobernabilidad, gobierno y políticas públicas*, Madrid, Instituto Universitario Ortega y Gasset.

— (2004b), “La políticas de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudios de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad”, Santiago de Chile, Naciones Unidas, CEPAL.

MEDINA, Helda (1998), “Desplazamiento-reubicación de campesinos desplazados de la hacienda Bella Cruz. César”, Bogotá, trabajo de grado, Maestría en Desarrollo Rural, Universidad Pontificia Javeriana, Facultad de Estudios Ambientales.

MEJÍA PELÁEZ, Alejandro (1991), “Principales características físicas, sociales y de usos del suelo de la comuna 3, Manrique”, en: *Planeación Metropolitana*, 2, Medellín, abr.-jun.

MENY, Ives; THOENIG, Jean-Claude (1992), *Las políticas públicas*, Barcelona, Ariel.

MILL, John Stuart (2004), *El utilitarismo*, Madrid, Alianza.

— (1997), *Sobre la libertad*, Santiago de Chile, Biblioteca Edaf.

MONSALVE SOLÓRZANO, Alfonso et ál. (1999-2001), *Colombia, Democracia y paz*, t. II y III, Medellín, Universidad de Antioquia, UPB, PNUD.

MONTENEGRO, Armando; POSADA, Carlos Esteban (2001), *La violencia en Colombia*, Bogotá, Alfaomega.

MONTOYA, Tatiana Andrea (2004), “Desplazamiento forzado en la comuna 13”, Medellín, Universidad Nacional, <http://agora.unalmed.edu.co/desplazados/canal3/proyectos/2004-01/individual/Desplazamiento%20forzado%20en%20la%20comuna%2013-Tatiana%20Andrea%20Montoya.pdf>. Consulta: jul. 28, 2010.

MULLER, Pierre (2002), *Las políticas públicas*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia.

—; SUREL, Yves (1998), *L'analyse des politiques publiques*, París, Montchrétien.

NARANJO, Gloria (2009), *Caracterización del desplazamiento forzado y el desplazamiento forzado intraurbano, asociado al territorio, el conflicto, la población afectada, la institucionalidad y las políticas públicas en Medellín: 2002-2008*, Monografías comuna 1: Popular, comuna 8: Villahermosa, comuna 13: San Javier, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia.

\_\_\_ (2004), *Desplazamiento forzado en Medellín y reasentamiento involuntario: 1992*, Medellín (mimeo).

\_\_\_; VILLA, Marta (1997), *Entre luces y sombras. Medellín: espacio y políticas urbanas*, Medellín, Corporación Región.

NIETO L., Jaime Rafael (2008), *Resistencia, Capturas y fugas de poder*, Bogotá, Ediciones Desde Abajo.

\_\_\_ (1999), "Conocer la ciudad que tenemos... Decidir la ciudad que queremos. Módulo de Problemática Urbana de Medellín", Medellín, IPC.

\_\_\_; ROBLEDO RUIZ, Javier; MUÑOZ LOPERA, John Mario; CABRERA, Rommel (2006), *Conflicto, violencia y actores sociales en Medellín*, Medellín, Universidad Autónoma Latinoamericana.

\_\_\_; ROBLEDO, Luis Javier (2002), *Guerra y paz en Colombia*, Medellín, UNAULA.

NACIONES UNIDAS. (2010). *Globalización e interdependencia. Migración internacional y desarrollo*.

NOREÑA BETANCUR, Hernán Eduardo; RESTREPO RIAZA, William (2007), "Los paramilitares en Medellín: la desmovilización del Bloque Cacique Nutibara: un estudio de caso", Medellín, archivo de computador, s. d.

OFICINA EN COLOMBIA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS et ál. (2001), "Compilación sobre desplazamiento forzado, Normas, doctrina y jurisprudencia nacional e internacional", Bogotá.

OIM, Organización Internacional para las Migraciones. (2006). *Glosario sobre migraciones*. Ginebra.

ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS (1999), *Principios rectores del desplazamiento forzado*, Medellín, CISP, Unión Europea.

OSORIO, Edilma (2001), "Entre la supervivencia y la resistencia. Acciones colectivas de la población rural en medio del conflicto armado", Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá.

OBSERVATORIO DE DESPLAZAMIENTO FORZADO (2006). Instituto de Estudios Políticos. Universidad de Antioquia. Medellín, Colombia.

OSORIO PÉREZ, Flor Edilma (2007), *Territorialidades en suspenso, desplazamiento forzado, identidades y resistencia*, Bogotá, CODHES.

OSPINA G., Catalina; ZAPATA HOYOS, Ismaria (2004), "Contexto e intereses del desplazamiento intraurbano en Medellín, 2002-2003: La organización como resistencia civil", Medellín, pasantía investigativa en Sociología, Universidad de Antioquia, Facultad de Ciencias Sociales y Humanas, Departamento de Sociología.

OSZLAK, Oscar (1994), "El Estado y la sociedad: las nuevas fronteras", en: Bernardo Kliksberg, comp., *El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional*, México, Alianza.

PALOU, Juan Carlos; LLORENTE, María Victoria (2009), *Reintegración y seguridad ciudadana en Medellín: un balance del Programa de Paz y Reconciliación (2004-2008)*, Medellín, Fundación Ideas para la Paz.

PAPACCHINI, Ángelo (1997), *De los derechos humanos a la violencia*, Bogotá, Altamir Ediciones.

\_\_\_ (1995), *Filosofía y derechos humanos*, Cali, Universidad del Valle, Facultad de Humanidades, Ciudad y Democracia.

PAYNE Mark, J. (2006), *La política importa: democracia y desarrollo en América Latina*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo.

PÉCAUT, Daniel (2008), *Las FARC ¿una guerrilla sin fin o sin fines?*, Bogotá, Cargraphics, Norma.

\_\_\_ (2001), *Guerra contra la sociedad*, Bogotá, Espasa.

\_\_\_ (1987), *Orden y violencia en Colombia 1900-1954*, Bogotá, Siglo XXI.

PÉREZ GUITIÉRREZ, Luis (2002), *Compro la guerra*, Medellín, Alcaldía de Medellín.

PÉREZ, Margarita (1999) *El análisis de las políticas públicas*. Documento de trabajo de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de Granada, núm. 14. Granada: Universidad de Granada.

PERSONERÍA DE MEDELLÍN (2008), "Informe de derechos. Las farc-ep: ¿repliegue estratégico, debilitamiento o punto de reflexión?", cap. IV, Medellín, s. d.



\_\_\_\_ (2000-2004), "Recepción de encuestas desplazados", Medellín, <http://www.medellin.gov.co/Balancecomuna13>. Consulta: mar. 15, 2010.

PIZARRO LEÓN-GÓMEZ, Eduardo (1996), *Insurgencia sin Revolución*, Bogotá, Tercer Mundo-IEPRI.

PNUD (2007), *Hechos del callejón*, Bogotá, año 3, feb.

\_\_\_\_ (2005), *Hechos del callejón*, Bogotá, año 1, oct.

\_\_\_\_ (2003), Informe Nacional de Desarrollo Humano Colombia, "Conflicto, callejón con salida", Bogotá.

POSADA CARBÓ, Eduardo (2002), "¿Guerra civil? El lenguaje del conflicto en Colombia", *Libros de Cambio*, may. 28.

POYNE, Mark J.; ZOVATTO G, Daniel et ál. (2006), *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*, Washington, D. C., Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.

PROCESO NACIONAL DE VERIFICACIÓN DE LA COMISIÓN DE SEGUIMIENTO (2009), "Análisis de factores que afectan la generación de ingresos de la población desplazada en Colombia", Bogotá, s. d.

PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN (2007), "Decimo primer informe de la Procuraduría General de la Nación a la Corte Constitucional en cumplimiento a lo dispuesto en el acto del 26 de junio, 2007, sobre la obligación del gobierno de implementar indicadores que midan el goce efectivo de derechos de la población desplazada", Bogotá, <http://www.procuraduria.gov.co>. Fecha de consulta sep. 2008.

\_\_\_\_ (2006), "Sexto informe de seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004", Bogotá.

QUIJANO, Fernando (2002), "Conflicto urbano. ¿Violencia o guerra urbana?", *Observatorio del Conflicto Urbano*, edición especial, 4 y 5, jul.-oct.

RAMÍREZ JARAMILLO, Elkin (2008), "Memoria histórica de la comuna 13 de Medellín", [http://lapluma.net/es/index2.php?option=com\\_content&do\\_pdf=1&id=1387](http://lapluma.net/es/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=1387). Consulta: jul. 12, 2010.

RANDLE, Michael (1998), *Resistencia civil. La ciudadanía ante las arbitrariedades de los gobiernos*, Barcelona, Paidós.

RANGEL, Alfredo (1997), "Las FARC-EP. Una mirada actual", documento de trabajo 3, Bogotá, CEDE, Universidad de los Andes.

\_\_\_; DUNCAN, G. (2005), *Narcotráfico en Colombia: economía y violencia*, Bogotá, Fundación Seguridad y Democracia.

RED DE SOLIDARIDAD SOCIAL (2001), "Instructivos a delegados 1 y 2 sobre comités departamentales y mesas de trabajo de desplazados", Bogotá, s. d.

RED Alfa 2. (2005). *Migración, discriminación y derechos humanos*. Bogotá: Antropos.

REYES POSADA, Alejandro (2008), *Guerreros y campesinos. El despojo de la tierra en Colombia*, Bogotá, Norma, Editorial Buena Semilla.

RODRÍGUEZ, Erika (2006), *Cambios discursivos sobre el conflicto colombiano. Geopolíticas, guerras y resistencias*, Madrid, Trama Editorial.

ROMERO, José Luis (1999), *Latinoamérica: la ciudad y las ideas*, Medellín, Editorial Universidad de Antioquia.

ROMERO, Mauricio, ed. (2007), *Parapolítica. La ruta de la expansión paramilitar y los acuerdos políticos*, Bogotá, Corporación Nuevo Arcoiris.

ROMERO, M. A. (2003), *Paramilitares y autodefensas, 1982-2003*, Bogotá, IEPRI, Planeta.

ROTH DEUBEL, Andre-Noel (2003), *"Políticas públicas" formulación, implementación y evacuación*, Bogotá, Editorial Aurora.

RUBIO, Mauricio (1999), *Crimen e impunidad*, Bogotá, Tercer Mundo-Uniandes.

RUBIO, R. (2004), *La academia y el sector rural*, Bogotá, IEPRI, Universidad Nacional de Colombia.

RUIZ R., Jaime (1992), "La investigación urbana y su balance metropolitano", Medellín, IPC.

SALAZAR VARGAS, Carlos (1999), *Las políticas públicas*, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana.

SÁNCHEZ, Gonzalo G. (2008), *Guerra y política en la sociedad colombiana*, Bogotá, El Áncora Editores.

— (1987), *Colombia: violencia y democracia*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.

SÁNCHEZ ALBORNOZ, Nicolás (1991), *La población en América Latina 1870-1930*, Barcelona, Universidad de Cambridge, Crítica.

SANDOVAL, Carlos (2002), *Técnicas de investigación cualitativa*, Bogotá, ICFES.

SANTOS, Boaventura (1998), *La globalización del derecho. Los nuevos caminos de la regulación y la emancipación*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.

SASSEN, Saskia (2003), *Reubicar la ciudadanía: posibilidades emergentes en la nueva geografía política. Contra geografías de la globalización. Género y ciudadanía en circuitos transfronterizos*, Madrid, Ediciones Traficante de Sueños.

SARMIENTO ANZOLA, Libardo (1995), *Los derechos sociales, económicos y culturales en Colombia*, Bogotá, PNUD.

SCOTT C., James, (2000), *Los dominados y el arte de la resistencia. Discursos ocultos*, México, Era.

SECRETARIADO NACIONAL DE PASTORAL SOCIAL. CONFERENCIA EPISCOPAL DE COLOMBIA (2001), *Desplazamiento forzado en Antioquia. 1985-1998*, Bogotá, Secretariado Nacional de Pastoral Social, 9 t.

SIMELIN, Jacques (1999), “Résister sans armes. Du combat non violent et de la résistance civil”, en: *De la violence II. Séminaire de Francose Héritier*, París, Editions Odile Jacob.

SNAIPD (2007), “Encuentro sobre seguimiento a política pública”, Bogotá, s. d.

STRAUSS, Anselm; CORBIN, Juliet (2002), *Bases de la investigación cualitativa*, Medellín, Editorial Universidad de Antioquia.

SUBIRATS, Joan (1989), *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) Madrid.

TAYLOR, Steve J.; BOGDAN, Robert (1992), *Introducción a los métodos cuantitativos de investigación. La búsqueda de significados*, Barcelona, Paidós.

TOMASSINI LUCIANO (1997) *Cambio Social y Políticas Públicas*, Centro de análisis de políticas públicas, Universidad de Chile.

TENTI F. EMILIO (1997) *Cambio Social y Políticas Públicas*, Centro de análisis de políticas públicas, Universidad de Chile.

URIBE, María Teresa (2001b), *Nación, ciudadano y soberano*, Medellín, Corporación Región.

— (2000), *Aproximaciones teóricas y metodológicas al desplazamiento de población en Colombia*, vol. D, Serie Desplazamiento forzado en Antioquia, Bogotá, Secretaría Nacional de la Pastoral Social.

US COMMITTEE FOR REFUGEES (2004), "World Refugee Survey", Washington, Immigration and Refugee Services of America.

URZÚA RAÚL, (1997) *Cambio Social y Políticas Públicas*, Centro de análisis de políticas públicas, Universidad de Chile.

VALENZUELA, Pedro (1994), "La estructura del conflicto y su resolución", en: *Democracia y conflicto en la escuela*, Bogotá, Instituto para el Desarrollo de la Democracia Luis Carlos Galán Sarmiento, Ministerio de Educación, OEA, abr.-may.

VARGAS, Alfredo (1992), "El desplazamiento violento en Colombia", ponencia presentada en la consulta interamericana sobre la cuestión del desplazamiento violento de poblaciones, San José de Costa Rica, sep. 10 y 11.

VARGAS MEZA, R. (1999), *Fumigación y conflicto*, Bogotá, Tercer Mundo Editores-TNI Acción Andina.

VARGAS VELÁSQUEZ, Alejo (1999), *Notas sobre el Estado y las políticas públicas*, Bogotá, Almudea Editores.

VARAS AUGUSTO (1997) *Cambio Social y Políticas Públicas*, Centro de análisis de políticas públicas, Universidad de Chile.

VIDAL LÓPEZ, R, (2005) "Derecho global y desplazamiento interno". Pontificia Universidad Javeriana. Bogota (Colombia) Tesis Doctoral.

VILLA, Marta (2004), "La urbanización de la guerra. Lo que va del miedo al terror", *Desde la Región*, Medellín, Corporación Región.

— (1993), *Formas de ocupación y apropiación del espacio urbano. Medellín 1930-1990*, Medellín, tesis de grado en historia, Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Humanas y Económicas.

—; RIAÑO, P. (2008), *Poniendo tierra de por medio. Migración forzada de colombianos en Colombia, Ecuador y Canadá*, Bogotá, Corporación Región, UBC.

\_\_\_\_; SÁNCHEZ, A.; JARAMILLO, A. (2007), *Migración forzada de colombianos: Colombia, Ecuador, Canadá*, Medellín, Corporación Región, UBC, FLACSO.

VIDAL, R. C. (2005). *Derecho global y desplazamiento. La creación, uso y desaparición*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, Universidad del Rosario, Universidad Externado de Colombia.

WALDMAN, P.; REINARES, F. (1999) *Sociedades en guerra civil. Conflictos violentos de Europa y América Latina*, Barcelona Paidós.

ZULUAGA, Jaime (2004), "La guerra interna y el desplazamiento forzado", Marta Nubia Bello, comp., *Desplazamiento forzado. Dinámicas de guerra, exclusión y desarraigo*, Bogotá, UNHCR-ACNUR, Universidad Nacional.

### **Artículos de revista**

ACEVEDO, Darío (2002), "El conflicto armado en Colombia: ¿Problema criminal o asunto político?", *Unaula*, 22, UNAULA, Medellín, sep., pp. 23-31.

BERMUDO, José Manuel (2001), "Ciudadanía e inmigración", *Estudios Políticos*, 19, Medellín, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, jul.-dic.: 9-33.

CAMACHO GUIZADO, Álvaro (2002), "Credo, necesidad y codicia: los alimentos de la guerra", *Análisis Político*, 46, Bogotá, IEPRI-Universidad Nacional de Colombia, may.-ago: 137-150.

CASTAÑO, José A. (2010), "La parábola de 'Colombia'", *Semana*, Julio 24 Bogotá.

COLLIER, Paul (2001), "Causas económicas de las guerras civiles y sus implicaciones para el diseño de políticas", *El Malpensante*, 30, may.-jun.

CRUZ ROJA INTERNACIONAL (2005) No 857: 175 -212.

DELGADO RUIZ, Manuel (1997), "La ciudad anterior: mito, memoria e inmigración", *Memoria y ciudad*, Medellín, Corporación Región: 33-46.

FAJARDO, M. D. (2005), "Desplazamiento forzado, ¿palanca del "desarrollo?", *UN Periódico*, 84, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, nov. 27.

GARAY, Luis (2009), "Tragedia humanitaria del desplazamiento forzado en Colombia", *Estudios Políticos*, 35, Medellín, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, jun.-dic.: 153-177.

GARCÍA, Mauricio (1999), "Los desplazados por la violencia en Colombia. Con su dolor sin rumbo", *Universitas Humanistas*, 47, Bogotá, Facultad de Ciencias Sociales, Pontificia Universidad Javeriana, ene.- jun.

GIRALDO RAMÍREZ, Jorge (2008), "Conflicto armado urbano y violencia homicida. El caso Medellín", *Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, 5, Quito, sep.: 99-113.

GONZÁLEZ, Fernán; PIZARRO L., Eduardo (1989), "Replanteamiento del Origen de la violencia: ¿Estructuras o actores políticos?", *Revista de la Universidad Nacional de Colombia*, 21, Bogotá, Cinep.

GRANADA, James; GONZÁLEZ, Sandra (2009), "Acción Colectiva de las organizaciones de población desplazada en Medellín", *Estudios Políticos*, 35, Medellín, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia.

GUTIÉRREZ SANÍN, Francisco (2002), "Inequidad y violencia política: Una precisión sobre las cuentas y los cuentos", *Análisis Político*, 43, Bogotá, IEPRI, ago.: 55-75.

— (1999b), "Imprecisiones sobre la violencia", *Revista de Estudios Sociales*, 3, Bogotá, Facultad de Ciencias Sociales, Uniandes-Fundación Social, jun.: 25-42.

GUZMÁN, Álvaro (1994), "Violencia urbana en Cali durante 1993", *Revista Consenso*, 2, Bogotá, PNR: 5-22.

HECLO, Hugh (1972), "Review article: policy analysis", *British Journal of Political Science*, 2: 83-108.

HELD, David (1997), "Ciudadanía y autonomía", *Revista sobre Estado y Sociedad*, 3, Barcelona, Paidós: 28-47.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP, <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=5740&l=1>

HONNETH, Axel (1999), "La democracia como cooperación reflexiva", *Estudios Políticos*, 15, Medellín, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia: 81-106.

KALIVAS, S. (2001), "La violencia en medio de la guerra civil. Esbozo de una teoría", *Análisis Político*, 42, Bogotá, IEPRI-Universidad Nacional de Colombia: pp. 1-25.

KYMLICKA, Will; NORMAN, Wayne (1997), "El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en la teoría de la ciudadanía", *La política. Revista de Estudios sobre el Estado y la Sociedad*, 3, Barcelona, Paidós.

NIETO L., Jaime Rafael (1999), "Teoría y realidad de la violencia. Una pregunta para la escuela", *Revista Cultura Política y Derechos Humanos*, 1, Medellín, Unaula: 20-25.

ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS, (1998), "Principios rectores de los desplazados internos", *Revista Internacional de la Cruz Roja*, 147, sep. [www.icrc.org](http://www.icrc.org)

ORTIZ, C. M. (2001), "Actores armados, territorios y poblaciones", *Análisis Político*, 42: 67-75.

PÉCAUT, Daniel (1999), "La pérdida de los derechos, el significado de la experiencia y de la inserción social. A propósito de los desplazados en Colombia", *Estudios Políticos*, 14, Medellín, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia: 13-28.

PIZARRO LEÓNGÓMEZ, Eduardo (2002), "Colombia: guerra civil, guerra contra la sociedad, guerra antiterrorista, ¿o guerra ambigua?", *Análisis Político*, 46, Bogotá, IEPRI-Universidad Nacional de Colombia, may.-ago.: 164-180.

RAMÍREZ TOBÓN, William (2002), "¿Guerra civil en Colombia?", *Análisis Político*, 46, Bogotá, IEPRI-Universidad Nacional de Colombia, may.-ago.: 151-163.

REYES POSADA, Alejandro (1999), "Geografía de la guerra", *Lecturas Dominicales, El Tiempo*, Bogotá, oct. 17.

ROMERO, Flor Alba (1998), "Bibliografía temática. Población desplazada por la violencia", *Análisis Político*, 34, may.-ago., Bogotá, IEPRI, Universidad Nacional de Colombia. 147-165.

ROMERO, M. A. (2005), "El desplazamiento forzado en tiempos de 'seguridad democrática' en Colombia", *Revista Foro*, separata especial, vol. 55: 38-48.

SARMIENTO ANZOLA, Libardo (2001), "Conflicto entre el derecho de ciudadanía y los desigualdades, por clase social y pluralidades sexual, étnica y cultural", *Revista UPTC*, 52, Chiquinquirá (Col.): 50-56.

SUREL, Yves (2008) "políticas públicas como paradigmas", *Estudios Políticos*, 33, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, jul.-dic.: 41-65.

MÉDICOS SIN FRONTERAS (2010), *Tres Veces Víctimas. Víctimas de la violencia armada, silencio y abandono. Conflicto y salud mental en el departamento de Caqueta, Colombia.*, jul.: 1-27.

URIBE DE H., María Teresa (2001a), "Esfera pública, acción política y ciudadanía; una mirada desde Hannah Arendt", *Estudios Políticos*, 19, Medellín, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, jul.-dic.: 165-184.

\_\_\_ (1999), "Las soberanías en disputa: ¿conflicto de derechos o de identidades", *Estudios Políticos*, 15, Medellín, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia: 23-45.

\_\_\_ (1998), "Las soberanías en vilo en un contexto de guerra y paz", *Estudios Políticos*, 13, Medellín, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia: 11-37.

\_\_\_ (1990), "Los destiempos y los desencuentros; una perspectiva para mirar Colombia", *Revista Universidad de Antioquia*, 220, Medellín, abr.-jun.: 4-17.

### **Artículos de prensa**

*Cromos* (2006), "Pronunciamiento de la corte suprema de justicia", Bogotá, feb. 13, <http://www.dmsjuridica.com/.../SC-142-2007%20%5B0500131030161998-00199-01%5D.doc>. Consulta: may. 2, 2008.

*El Colombiano* (2002a), "300 campesinos llegan a Granada", Medellín, abr. 6: 12a.

\_\_\_ (2002b), "Incursión de las AUC deja ocho muertos en Yondó", Medellín, mar. 6: 7a.

\_\_\_ (2001a), "Aumenta éxodo en Alejandría", Medellín, ago. 4: 11a.

\_\_\_ (2001b), "Éxodo en veredas de Alejandría por fuego cruzado entre FARC y AUC", Medellín, ago. 3: 12a.

\_\_\_ (2001c), "Habitantes de Peque preparan 'desalojo' ordenado por AUC", Medellín, jul. 8: 6.



- \_\_\_ (2001d), "Incursión de FARC en Urabá deja 15 muertos", Medellín, abr. 17.
- \_\_\_ (2000a), "Desplazamiento de Cocorná", Medellín, abr. 2: 14a.
- \_\_\_ (2000b), "Desplazados de San Luis ven lejano el retorno", Medellín, jun. 6: 7a.
- \_\_\_ (2000c), "El desplazamiento afectará elecciones", Medellín, feb. 13: 7a.
- \_\_\_ (2000d), "Oriente, en tensión por amenazas de paro armado", Medellín, mar. 7: 7a. feb 14.
- \_\_\_ (2000e), "San Luis empieza a vivir emergencia humanitaria", Medellín, dic. 14: 7a.
- \_\_\_ (1996), "Los civiles le perdieron el miedo a la guerrilla", Medellín, dic. 8: 2E.
- El Espectador* (2004), "Políticas públicas frentes al conflicto" título", Bogotá, may. 2.
- El espectador.com.* (16 de Febrero de 2011). Recuperado el 20 de Octubre de 2011, de <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/articulo-251341-colombia-sigue-numero-uno-mundial-desplazados>
- El Mundo* (2006), "Política para desplazados", Medellín, may. 31: A/7.
- \_\_\_ (2001a), "Aumentan desplazados de Cocorná", Medellín, jun. 10: 6.
- \_\_\_ (2001b), "Bloqueo a Granada", Medellín, may. 19: 9.
- \_\_\_ (2001c), "En El Prodigio espantan", Medellín, abr. 29: 6.
- \_\_\_ (2000), "Éxodo campesino en San Luis", Medellín, mar. 29: 4.
- El Tiempo* (2001), "Reversazo del ELN", Bogotá, may. 3: 1-7.

### **Sentencias de la Corte Constitucional Colombiana**

- CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA (2007), Sentencia T-1238/08, Bogotá.
- \_\_\_ (2002). Sentencia T-215, Bogotá.
- \_\_\_ (2001), Sentencia T-327, Bogotá.

## INTRODUCTION

The research presented as a doctoral thesis, **The house on the shoulders. Forced Displacement, Public Policy and Citizenship. Medellin-Colombia. 1997-2009**, is the result of the convergence of several factors. Therefore, reflection on forced displacement not only has to do with an academic requirement to obtain the title of Doctor in Government and Public Administration, but it is permeated by personal, academic, political and ethical commitments as well.

Interest in the issue of forced displacement has several aspects: a personal inclination, which has to do with experiences of displacement lived within the large family, either by displacement caused by armed conflict, or economic displacement, from the countryside to the city, looking for job alternatives.

Likewise, the proximity to this issue is clear from the accompanying and training processes to displaced populations, in which we have participated for several years through Antioquia Peasant Association (APA) and other grassroots organizations, in addition to participation in various research projects that deal with this topic. Papers have also been presented at international events such as the Second International Congress on Government Administration and Public Policy GIGAPP-IUIOG, held in Madrid (Spain) in September 2011.

Similarly, in Medellin (Colombia), in October of the same year we participated in the International Seminar on Collective Action, Citizens Resistance in Latin America; a month later, in November, our paper was approved at the Congress of Researchers in Gino Germani Institute in the city of Buenos Aires (Argentina). These papers, plus others that have occurred in recent years, account for the reflection that has been carried out on the research subject of the doctoral work. In research terms too, we have had questions about the consequences of the armed conflict in Colombia and its impact on the civilian population; a subject on which we have done some publications.

Academic concerns also revolve around the issue of citizenship, citizen resistance and public policy, reflections on which we have done some works, particularly with the peace communities in Colombia.

These concerns were multiplied increasingly seeing the rapid increase of the displaced population in major Colombian cities, and the unflinching gaze of the national government and the local administrations when faced with this drama.

In this report we aim to make as clear as possible the roadmap that has guided this thesis, since going to the reconstruction of the research process can not only leave explicit the various moments that were taken into account in the course of work, but it is a useful guide for the readers to have a clear horizon of the reflection they are dealing with. Added to this, the reconstruction of the memory itself becomes a very important input for future discussions that revolve around similar research interests, thus allowing to nurture from processes already carried out, and returning to elements that may be important for other inquiries. Similarly, the memory allows a self-critic

glance at the lapse of the phenomenon investigated, enabling both learning and feedback from the permanent and always provocative academic formation.

Speaking of Galeano's reflection when he states that "reflexive reconstruction of the path taken allows us to respond to the question on *how* the results were achieved and therefore substantiate them, building credibility, and having a roadmap for other researchers" (2007: 37), it is important to note that the type of research that was assumed for this work, as we shall see in detail below, allows a continuous coming and going. Therefore, it is not marked by rigid temporal gaps; on the contrary, it allows moving without these ties of the predefined. However, this does not mean improvisation in the research process.

The report is presented in two stages: first, the importance of the issue in terms of research problem, emphasizing what is relevant and innovative thereof, in relation to the various reflections that has been developed from the various and varied academic analysis. Moreover, the epistemological framework assumed, besides being innovative compared to jobs that have been developed in relation to the object of study, allows opening new aspects for future researches that deal with these theoretical considerations.

### **About the importance of the research issue**

The political history of Colombia has been traversed by a repetitive context of military confrontations. These disputes have had diverse interests: separatist party, partisans, of insurrections, associated with drug trafficking, for territorial control, counterinsurgency fights, among others. Many times there is an interrelationship of various actors and logics of confrontation in the same historical moment and time, that is, overlapping and/or changing the interests of the warring parties in accordance with the powers and dynamics of confrontation.

In these violent confrontations, processes of dispossession and expulsion occur, primarily affecting indigenous people, blacks, and farmers. This seems to be the mechanism of adaptation to the needs of production and accumulation that capitalism imposes, and the domination strategies of the various sectors that are vying for power. Far from obeying to a development model based on the interests of the Colombian nation, the migration movements — most of them involuntary and violent — obey to the needs and interests of those who have held political power and land tenancy, and to the interests of national and transnational capital.

This situation is clearly exemplified by the so called *Era of Violence*, in the period 1946-1958, which meant the dispossession and expulsion of nearly two million Colombians, who had to give way to the needs of land of the agro-industrial model that began to take shape, and were subject to persecution, hatred and violence by "legal" and illegal armed groups acting on behalf of the Conservative and Liberal parties at the time (Bello, 2004: 2).

While this dispute "ends" with the agreements of the National Front<sup>2</sup>, a lasting peace does not arise, because in the sixties, insurgent groups like the Revolutionary Armed Forces of Colombia (FARC), National Liberation Army (ELN) and the People's

Liberation Army (PLA) entered in the scene of war, influenced by the Cuban Revolution in Latin America, and as a sign of dissatisfaction with the political elites agreements that were in power.

The origins of the civil war in the country date back to that decade, in which left armed groups emerged and began a protracted armed conflict that in recent years has gained strength, it has spread almost throughout the country and has markedly affected the economic, social and political life of the Country (Zuluaga, 2004: 1).

This military confrontation becomes much more intense in the decades of the eighties and the nineties. On the one hand, by the strengthening, takeover and expansion of the insurgency in much of the country; and on the other hand, by the power of drug trafficking and in incidents with illegal armed groups, with the police and some politicians. However, the tightening of the armed conflict in the country occurs from mid-nineties, with the emergence of private security companies of large ranchers, landowners and businessmen, called *Convivir*, whose argument was to safeguard the interest of the wealthy class of the country, which was constantly extorted by insurgent groups.

In the view of the armed conflict in the country<sup>3</sup>, some groups that are in a dispute over the political and economic power can be located (insurgency, paramilitary, drug trafficking and the police force), and that waged a confrontation over territorial control of strategic locations, not only by the logic of war, but by the cultivation and distribution routes of cocaine and other drugs, and the design and development of macro-projects like the interoceanic canal, several hydroelectric, oil palm crops, etc..

In this context in the eighties a "new" cycle of violence in the country's history begins, perhaps one of the bloodiest and insane, and that has left a greater number of people forcibly displaced.

Precisely this population, mostly rural, indigenous and African American, is the one that has suffered most the consequences of this war, as they have been forced to flee their places of origin, to leave their land and all their sociocultural dynamics to begin a "new life" in the unrest and amid the struggle for recognition as citizens with rights.

---

<sup>2</sup> The National Front was an agreement that made the Liberal and Conservative parties to end the partisan military confrontation. The agreement was in force between 1958 and 1974, and consisted in the rotation of power every four years between these two parties. During that time it was not possible for other political forces to enter the national political scene.

<sup>3</sup> The academic concern and research over the armed conflict in Colombia has been very prolific. See: Camacho, 1991, 1997, 1999; Vargas Velasquez, 1999; Zuluaga, 2004; Arocha, 1998; Cubides, 1998; Alonso, 1997; Deas, 1999, De Sousa Santos, 2001; Gutiérrez, 2006; Jaramillo, 1998; Leal, 1999; Montenegro, 2001; Papacchini, 1997; Pécaut, 1987, 1999, 2008, Pizarro, 1996; Posada, 2002; Rubio, 1999, Sánchez, 1987; Uribe, 2003; Valenzuela, 1994; González, 1989; Guzmán, 1994, Kalyvas, 2001; Sarmiento, 1995, 2001, Romero, 2003; Ortiz, 2001; Ramirez, 2002; Angarita, 2001; Nieto, 1999; Rangel, 2005; Nuevo Arco Iris Corporation, 2010, González and Bolívar, 2003; Garcia 2006, Garay, 2009.

Forced displacement by conflict in Colombia is not only the intensification of the armed conflict in the country but also a true humanitarian crisis: this military confrontation has left more than four million displaced, like an alarming number of murders, massacres, disappearances, and 5.5 million hectares of land that the various parties of the conflict have usurped from this population.

Forced displacement in Colombia has been studied by various academic bodies and institutions, which theoretically contribute to the understanding of this phenomenon. The analyzes focus on different dimensions of displacement, and allows building a state of the art on this issue which has led to changes in the social, political, cultural and economic life of the Country; precisely the diversity of these changes explains the broad academic production that has occurred over the issue<sup>4</sup>. The literature concerning forced displacement is located not only in academic productions associated with education centers but also public institutions, social organizations, consultants, among others, which have expanded the theoretical production<sup>5</sup>.

Indeed, the issue of forced displacement by the armed conflict in Colombia, as evidenced by many balance sheets or states of the art, has been little worked from the perspective of citizens, and less testing has been conducted from the expressions of citizen resistance.

With this research we intend to start a discussion from another perspective not only of conceiving the citizenship, but to approach the analysis of forced displacement by armed conflict; the analytical framework will be the fight of this population for the compliance and advocacy of public policies. The few studies that have been carried out pose the loss of rights suffered by the citizens when being displaced. The idea developed in this research is that while this loss may be true eventually, what has been shaped in many organizations, and even in individual expressions, are citizen resistance actions against the parties of the conflict in contexts of prolonged violence, in which they are trying to rebuild their life projects, are participating through different organizational forms in the construction and advocacy of public policies, and are demanding their rights through the expression of citizenship, such as when they make visible their problems through constant mobilizations and the taking of public spaces or other institutions, symbolic acts, among others.

The population facing displacement also seek support outside the institutionalized and domesticated citizenship within the nation-State framework, making their complaints

---

<sup>4</sup> Among the abundant literature on the issue of displacement, see: Codhes, 1997, 1998, 2000, 2005, 2007, Fajardo, 1985, 2000, 2005, 2006; Flórez, 1999; Franco, 1989; Garay, 2005; Garcia, 1999, Garcia, 1996; Giraldo, 1997; Guevara, 2002; Lozano, 2006; Machado, 1999; Madarriaga, 2006; Medina, 1998, United Nations, 1998; Osorio, 1999, 2000, 2007, UNDP, 2003, 2005, 2008, Attorney General's Office, 2007 Social Solidarity Network, 2001; Romero, 1998; Uribe, 2000; Vargas, 1992; Villa, 1993, 2004, 2007, 2008, Naranjo, 1997, 2004, 2009; Bello, 2003, Commission for Monitoring Public Policy on Forced Displacement, 2004, 2008, 2009, Constitutional Court, 2001, 2002, 207, UNHCR, 2004, 2006, 2009; Delgado, 1995; Episcopal Conference, 1995, 2006, Ombudsman, 2002, 2005.

<sup>5</sup> For clarity of the various studies that have been done on the issue of forced displacement by the armed conflict in Colombia, see Annex 1.

and petitions to reach the international level so that international human rights bodies will reproach the Colombian State for its carelessness in protecting this population, whose situation is classified as a humanitarian crisis in the world's second largest country after Sudan, with more population forcibly displaced by the armed conflict.

To this extent, the object of study looks into those ways of expressing the citizenship that are made visible and accepted a little or regulated by traditional mechanisms of participation, to try to show that despite, or perhaps because of, living so poorly and in a real humanitarian crisis, this population wants to claim that the way to get the attention of the State and exercising the political are the forms of resistance that are based on the organization and citizen expressions; the references of these struggles are public policies.

In short, the main objective of our consideration was to analyze the expressions of citizen resistance of communities living in forced displacement by armed conflict, enrolled in the struggle for the development, inclusion and advocacy of public policy. In this sense, this research aims to answer questions such as: Is the armed conflict in Colombia given by an ideological dispute and tension? Is forced displacement by the armed conflict in Colombia a war strategy to take over the land and have social and territorial control? Is the conflict in Colombia and the forced displacement that this generates creating a new geography of conflict in the country? Has the government public policy been effective and efficient in addressing the population displaced by the armed conflict, or has it been a form of controlling and silencing people? Was the public policy for the attention to the population living in forced displacement by the armed conflict a government initiative or, on the contrary, was it due to pressure and mobilization of these communities to have a legal framework that protects them? Is the role played by the Constitutional Court and the international community relevant, or were they simply spectators? Has the citizen struggle for public policy strengthened the displaced communities? Have the organizational forms and collective actions of displaced communities allowed their inclusion in the State agenda to be taken into account as political actors? Can the process of building citizenship gestate in context marked by violence and exclusion? Can we witness a new social and political actor with the struggles of displaced citizens? Were the mobilization strategies and symbolic acts of citizen resistance deployed by displaced communities effective in claiming their rights? With the citizen resistance struggles of the displaced population and the way they manifest it are we witnessing the presence of a different way of conceiving citizenship? Is the problem of forced displacement solved by public policy or with the end of the armed conflict in the country?

These are the questions that guided the research process; we sought to answer them in the development of the work, and more concretely in the conclusions.

### **About the methodological design**

Studies and research on the situation of forced displacement in Colombia, have most of them been characterized by methods which often approach the problem from perspectives that have remained in quantifying certain aspects of the problem: the

number of displaced families, their place of origin, armed actor that forced the displacement, total of displaced men, women and children, among other aspects of this phenomenon.

While on one hand this approach has allowed a glimpse in statistical terms at the magnitude of the problem of forced displacement in Colombia, on the other hand it has not made possible the understanding of its complexity in relation to the particular contexts and scenarios of this social problem, nor has it let to know the assessment the displaced population make of their experiences, existential experiences, representations and imaginary, addressing this problem that afflicts them daily.

The lack of a more qualitative perspective has hindered a critical reading of this social situation that allows a better understanding of the alternatives and possibilities of the displaced population in relation to the actions that have been undertaken to seek vindication of their rights. Therefore, it is necessary to perform a reflection from a qualitative approach that allows to locate the sociopolitical source of the problem and the context of humanitarian crisis and war that generates it, to understand what are the dynamics and complexity of the phenomenon, and to make visible and enhance the different actions and manifestations that have been done on finding the transformation of this social problem.

It is also necessary, moreover, to include sociopolitical and cultural impacts, together with the situations of social injustice, violation of human rights and the disintegration of social and political networks; all issues that underlie the expression of the armed conflicts in the country<sup>6</sup>. Beside the impacts, as a correlate, it is also necessary to highlight the potential, to detect the political and cultural heritage that displaced communities have, to take actions that favor the return of their life projects with a view to establish

The development of local capabilities, allowing the general population to take charge of their own development both improving the quality of services and the strengthening of policies, plans and programs, according to the role each instance, member or individual has in the society (Carreño, 2002: 40).

Therefore, the present study has the qualitative approach as a methodological design, as this will address the problem of forced displacement in Colombia: the case of the population living in displacement by armed conflict in the communes 3, 8 and 13 in Medellín-Antioquia between 1997 and 2007, recognizing the voices of the actors, the meaning, the sense, the relevance and effectiveness of its actions in relation to the citizen struggle for their rights, in the context of public policy.

-----

<sup>6</sup> For an elaboration on this view see Castaño (1998).

Likewise, it is intended that strategies such as case study, semi-structured interviews, workshops, documentary tracing and the use of the *Atlas ti* software, allow the generation of data flexible and sensitive to social context in which the forced displacement occurs, thus enabling the understanding of the complexity of this social phenomenon in Colombia, the causes that give rise to it and the various features that constitute this reality. Hence — and as a feature of the qualitative approach — the strength of this study lies in the knowledge gained about the dynamics of social processes, of change and social context and the ability to address questions relating to how, why and what for, seeking to analyze the impact of citizen expressions of the population forcibly displaced by the Colombian armed conflict in the struggle for public policy. While defining qualitative research depends on the perspective and tradition selected from the many and varied representations of reality, it is worth noting that the proposed qualitative approach for this study can provide a deeper understanding of the social phenomenon, since it enters and explores areas such as inner experience, the language, cultural meanings and forms of social interaction.

Hence the responsibility among the most characteristic features of qualitative research and the specific objectives of this study, as to try to analyze *the causes that led to the forced displacement by the internal armed conflict in Colombia, the fight in the formulation process, implementation and monitoring of public policy for people living in forced displacement*, and the citizens expressions of these communities for the vindication of their rights, it emphasizes the importance of context and process, and at *wanting to know in communes 3, 8 and 13 in Medellin-Antioquia what the citizens expressions of the population living in forced displacement in the context of public policy have been*, it emphasizes the meanings and interpretations; all this in the light of an inductive strategy and hermeneutics.

### **Qualitative research process<sup>7</sup>.**

In the process of qualitative research, social reality is conceived as a social construct, and as such becomes the result of an interactive process involving members of a group to negotiate and renegotiate the construction of that reality (Bonilla and Rodriguez, 1997), to that extent, the different perceptions, experiences, existential experiences, imaginary representations, senses and feelings that people have of a particular context are part of the process of knowledge of the reality.

Qualitative research emerges as a challenge to traditional ways of doing research in the social sciences and humanities, whose methods of approach to reality reduced their aspects to quantifiable issues, ignoring that the reality is not only the empirical, quantifiable, objective, but also subjective, lived, perceived, interpreted, relational and understandable. Therefore it is necessary to make clear that the relationship between objective and subjective of social reality in qualitative research goes far beyond recognizing a broader view, not only reducing it to the natural reality but also looking for that built by men and women through their relationships and culture, thus recognizing that social reality is constructed by historically changing cultural laws, and that no method ensures that social relations are properly received, unless the researcher has a comprehensive education that allows to think and interpret reality from their historical and cultural settings (Bonilla and Rodriguez, 1997).



-----  
7 For a wider appreciation of the methodology see annexes.

The main feature of qualitative research is to look closer at the social reality from the perspective of the population in which the study is conducted, that is, from the subjects' perception of their own context (Bonilla and Rodriguez, 1997). Thus, this research approach seeks to address the knowledge of the social problems from the perceptions, the subjectivations that people have of the social, economic, political and cultural environment in which they live.

Qualitative research is not based on assumptions derived theoretically, but seeks to conceptualize the reality based on perceptions, knowledge, attitudes and values that guide the behavior of the people studied.

The type of data generated by qualitative research refers to the information of descriptive order which refers to the own words of the people, spoken or written, and to observable behavior (Taylor and Bogdan, 1992), therefore, research must be carried out from lived and experienced reality of the population under a broad vision, where all categories are likely to be investigated.

Qualitative research seeks to create a horizontal relationship and emphasizes that by researching, the researcher recognizes that he is part of the reality which is studied and he is in turn investigated by the population with which he interacts, thus creating a new dynamic in the knowledge process, conceiving a subject-subject relationship, a joint construction of knowledge. Through the dialogue between the qualitative researcher and the one being investigated, the first should not give up his knowledge and his skills derived from his academic formation. The problem of relating with the communities studied on equal footing is not resolved through the denial of knowledge and the identity of the researcher, but by the way he manages to reflect systematically with the subject studied on the cognitive and interpretative dimensions of the issue being investigated (Bonilla and Rodriguez, 1997).

### **Strategies for generating information**

In qualitative research, what determine the design of the methodological strategies to generate information are the dimensions and properties of the reality, or the social problem under study. The methodological strategies must enable the investigator to approach, identify, describe, analyze and validate critically the social issues being studied.

One of the main characteristics of qualitative strategies refers to the set of techniques and tools that facilitate the generation of information. These strategies are designed taking into account the objectives of the research project, the epistemological stance of the proposal and the characteristics of the population in which the study is going to be performed.

The techniques for generating and validating information that were addressed during this research process are:

### **Case study**

For the present study the case study was addressed as methodological strategy, since it is considered that will allow the description and interpretation of reality from the identification of specific and recurring patterns in the social problem studied. Like other methodological strategies for generating qualitative information, the case study is perfect for exploratory, descriptive and explanatory purposes as well, and it can also contribute to the construction, improvement or development of rigorous theoretical perspectives.

The case study allows the researcher to achieve greater understanding and clarity on a topic, a phenomenon or a particular population, and learn key aspects of the situation or reality under study: what constitutes the essential, the facts or issues on which depends a more general structure. From this tool you can understand the dynamics of the situations discussed and, by focusing on the singularity, build a relationship with it, while allowing you to recognize within the singularity a privileged perspective to social knowledge.

Since this study sought a rapprochement to the sociopolitical dimension of forced displacement in Colombia, we appealed to the holistic nature of case study for learning not only *the causes that led to the forced displacement by the internal armed conflict in Colombia* but also what has happened with the public policy from its conception to its application, and *the citizen expressions in resistance of population living in forced displacement* as well.

### **Interview**

The interview is a conversational technique in a qualitative research process to generate information from a face to face meeting between the researcher and the population under study. Dialogue becomes the key strategy for the interview, and it is expected that through it the thoughts, opinions and expressions relating to the subject matter will come to the surface. In the dialogue of the interview the interpretative schemes of both subjects is present, and also appear statements expressing the type of interpersonal relationship that takes place between them. In his analysis of social interaction Schultz talks about the "face to face" relationship, and emphasizes the increased knowledge of the other, which takes place in this relationship (Frutos, 1998).

Authors as Susanna Frutos (1998) recognize that the interview is primarily a dialogue that is developed according to some parameters: some agreement or convention between the two participants (frame), some foresight by the researcher about the conditions that must be met for the interview to be methodologically valid; some preliminary design which includes a framework, objectives and limits of the use of this methodological tool.

As a research strategy for the generation of qualitative information, the interview structure responds to the design of a few moments that would allow intending the deepening to build the information with the population that is part of the study.

In the case of this study, which aims at (as stated above) *knowing the expressions of citizenship in resistance of the population living in forced displacement in the context of the structuration and advocacy of public policy, the case of commune 3, 8 and 13 of the municipality of Medellin, Colombia*, we sought to make relevant the construction people make of their daily life, since the social world is not a given fact without problematizing it, but is actively constructed by people in their everyday life.

### **In-depth interview**

The in-depth qualitative interview focuses on knowledge or personal opinion of the population that is part of the study to the extent that such opinion may be representative of a broader cultural knowledge. In this sense, in-depth interviews are the most appropriate tools when informants or key people in the community, knowledgeable of a particular problem, have been identified. Given their position, the age or experience they have, these informants are defined as "knowledgeable or experts", so their views can be considered as representative of cultural knowledge shared by a particular group.

Therefore, since it is addressed to a specific individual, characterized previously and pointed out for taking part in the situation or defined experience, it will allow to study the situation —problem and explore a particular issue — in this case forced displacement —little known to the researcher, and which will then be the grounds for further and systematic studies.

This technique of generating information by focusing on a professional conversation with one or more people, allows delving into the diagnosis or social treatments.

### **Workshop**

The workshop is an interactive technique for generating information in qualitative social research. It is a strategy which refers to the collective construction of knowledge, where the knowledge each participant brings regarding the subject matter, is valued. The workshop is a group process where knowledge, approaches, proposals, responses, questions and concerns on an issue, are built; it is a space in which each person contributes according to his capabilities, experiences and characteristics. To develop the construction process, the workshop leader acts as a facilitator who listens intently, guides with questions and gives the word to the group.

Speaking, listening, memory retrieval and analysis are promoted within the workshop; some elements, relationships, knowledge, understandings, and construction of other senses are either made visible or invisible. The workshop is recognized as a valid instrument for socialization and transfer, appropriation and development of knowledge, attitudes and competencies; these processes are developed in a participatory manner and in accordance with the needs and culture of the participants (Garcia, 2002). Thus, the workshop is a technique that gives relevance not only to the

construction of knowledge itself, but also to the way participants construct this new knowledge. In this research a workshop called *Timeline*, was used. Its mission is to perceive through the participants' reports the events occurred to them in a given time. That is, this technique allows reconstructing past situations by sharing them individually. It is therefore a way to retrieve the collective memory about events that have enough meaning in individual and collective life of communities<sup>8</sup>.

It is pertinent to note that in the implementation of the various research tools, the sources asked for their names not to be revealed due to safety reasons, since in the areas they are living there is permanent presence of armed actors.

### **Tracking and analysis of documents**

Tracing and analysis of documents refers to a technique of generating information from secondary data, that is, information that has already gone through a process of organization and interpretation. Such a documentary strategy in a social research allows us to track and identify key issues on the topic under study, to have prior knowledge about what has been done and studied so far in connection with the issue, how it was done and what type of findings these studies have yielded. Thus, tracking and document analysis (Ricoeur, quoted by Sandoval, 2002: 90) allows a reading of the social reality, of human actions and culture, as if it were a text on which a hermeneutic work is likely to be undertaken. In the case of this research, tracking and analysis of documents was not the main strategy of this process of knowledge generation, but it becomes a key technique that will give strength to the need to generate new knowledge about the forced displacement issue. In order to organize the information resulting from the interviews the *Atlas ti* software was used, that allows the systematization of written, graphic or audio information, and seeks to recover and condense much qualitative data into analyzable units by categories, subcategories and super-codes, among others.

The tool also allows retrieval and search of large information databases, allowing a constant oxygenation of the analytical and conceptual work.

### **Structure**

In order to address the challenge of unraveling the forms of expression of citizenship in resistance of the population displaced by the armed conflict in Colombia, as part of the public policy, we propose, as a theoretical-contextual alternative, the triad: displacement, public policies and citizenship.

In the first we see the context of the discussion of forced migration and the internal forced displacement, the latter conceived as a typology of the first, shaped within the framework of international law and the related rules. Then a general approach to socio-political context of internal forced displacement is carried out, as a result of the armed conflict taking place in the country.

8 For the specific case of the population living in forced displacement, a line with a tape was located, which was divided into predefined time periods; in each period various questions about the research were enquired and a tab of a particular color was assigned to each topic. So what was lived by these people was rebuilt starting from narrations shared in collective by each participant, and a comprehensive discussion of each of the topics was conducted later on, to test some of them and corroborate some others. Similarly, the work sessions of this workshop were recorded, as an input of field work.

Regarding the latter, the paper discusses the relationship between politics and public policies, trying to argue the importance of the latter in the processes of government, especially in those with a weak institutional framework (as in the case of Colombia), particularly in social inclusion policies; the component of the triad is critical because it allows a reading of the tension on the implementation of the regulatory framework that protects the population living in forced displacement. Finally, we took the theoretical debate on citizenship as a horizon upon which the expressions of resistance of the displaced population would be analyzed, proposing, as a hypothesis that in the expressions of citizen resistance of displaced communities is shaped an alternate way of understanding citizenship within contexts of violence.

While the paper presents an overview of the armed conflict and forced displacement in Colombia, the reflection centered on the municipality of Medellín (Colombia), being the second largest city after Bogotá, where more displaced population by the internal armed conflict arrive to, and for being the capital of Antioquia, a department with the highest rate of expulsion of displaced population in the Country. Communes 3, 8 and 13 of this city were considered, being where it sits the higher displaced population in the city, and because these communes have more organizational tradition. It is important to clarify that it was initially thought that these three communes would have substantial differences in the way they have faced displacement in the midst of armed conflict, and therefore we thought to carry out a comparative analysis; but when we saw that the problems were similar, we chose a reading that encompasses the three of them; therefore, as we shall see in later chapters, there is no reference to the differences in each commune. It is also necessary to clarify that the names of the sources are not mentioned in order to protect their integrity, because the sites where fieldwork was conducted are of high level of conflict and violence, and many of the people who joined us in this process have been threatened, even suffered several intra-urban displacements, and one of them, Ana Fabicia Córdoba, was killed during the course of the research. This work is structured in three parts, each of which outlines a historical, contextual, theoretical component, and starting from testimonies, a process of deepening the problem, so that the reader is clear about each of the moments and the role of all of them together. The first part, called "contexts and conceptual debates needed to understand the humanitarian crisis in Colombia", consists of Chapter 1, entitled "forced migration and forced displacement in Colombia", which outlines the main points of discussion of forced migration and forced displacement in Colombia as a typology of the first; the idea is to make clear that while forced displacement in Colombia is a category on which the discussion and the national regulatory framework unfold, this draws on rules of law or is supplied by international laws which conceptualized on such issues.

Similarly, an approach to forced displacement in Colombia as a political and socio-demographic phenomenon, is made. In the second part, "Citizenship, inclusive public policy and forced displacement by the internal conflict in Colombia: a framework for the case study", we refer to the theoretical references and the legal and contextual frameworks from which the issue of forced displacement by the armed conflict in Colombia is going to be analyzed. In relation to the theoretical component, we show the importance of the discussion on citizenship in times of ruptures and breaks of national States, and we suggest the need for it to be conceived in a universal or post-national plane; that is, it is not restricted to national borders.

We also propose a different way of conceiving citizenship, as we believe that this should not be determined solely by the institutional requirements for recognition, but, on the contrary, citizenship is woven and constructed in the dynamics of everyday life, with the other, and in the tension and confrontation with the State; it is in this interstice where such condition makes sense. Also, we discuss the importance of public policies and the need for these to be thought of as a common and collective good, in whose political horizon the participation of the different sectors of society is envisaged, participation that generates citizen policy, so urged and necessary in the Country. Specifically, Chapter 2, "Theoretical debate on citizenship. A commitment from the citizenship in resistance", works on a panoramic dissertation on citizenship, shows these basic definitions and some theoretical traditions that have been developed in this regard, to finish raising the discussion of what is called *citizen resistance*, as another way to analyze the expressions of citizenship in the struggle for rights in contexts of violence. In chapter 3, "The political dimension of public policies. An approach to mixed or inclusive approach", an approach to the public policies issue is done, trying to show the key role of these in the proper performance of public administration, as well as the need to include society in their design.

Chapter 4, "Public Policy for the population living in forced displacement by the armed conflict in Colombia: approximations to its implementation", presents a historical and contextual overview of the problem of forced displacement by the armed conflict in the Country, from the theoretical component of public policies, regulations and the historical context of forced displacement, and some considerations on the implementation of public policy for this population. In the third part, "Case Study: expressions of citizen resistance in the context of public policy. The population displaced by the armed conflict, communes 3, 8 and 13 in the municipality of Medellin, Colombia", provides a reading of the situation the displaced population has had to live as a result of military confrontation in the country. This last part of the thesis serves to show the situation the displaced communities have suffered from the time of their uprooting, to the arrival in the city and the struggles they have taken to be recognized and made visible by the government and society in general as a population that a number of rights have been violated; here a testimonial reconstruction of expressions of citizen resistance under the participation and advocacy of public policy, is also being developed.

In short, what the last chapter of this section is suggesting is that in the everyday struggles of the displaced communities and in its various individual or collective manifestations we can witness other ways of thinking about citizenship. To achieve the purpose, in Chapter 5, "Characterization of communes 3, 8 and 13 of Medellín; settlements of populations living in forced displacement, seeking refuge in contexts of violence", we refer to the conditions in which the displaced population lives in the three communes under study, but not before making a characterization of the municipality of Medellín, showing the dynamics of urban conflict and the consequences it brings for these newcomers.

In Chapter 6, "Forced displacement: a cause of war or a mechanism of war for taking over the land and having social and political control. What is there in the justificatory discourses of the war?", we show, in a testimonial manner, the causes of displacement, for instance, threats, massacres, fears, disappearances, among others. Also, the arrival of these people to the city and the difficulties they have been exposed by the urban conflict, are investigated. Finally, we present the disruptions, organizational, social, cultural and family losses the displacement has brought about.

In Chapter 7, "Public policies for population living in forced displacement. The result of a struggle for rights", we see that despite suffering the rigors of armed conflict, these communities begin to weave organizational processes and individual leaderships for claiming their rights, and to that end they use various means, from those consecrated in the regulatory system to factual actions. The corollary of these claims is compliance and public policy advocacy.

In Chapter 8, "Expressions of citizen resistance: weaving power from dignity, a political commitment in the context of protracted violence", we show the expressions of citizen resistance the displaced communities have been developing, in two stages: the first one is called *retreat towards the outside*, where they try to draw attention to the humanitarian crisis in which they find themselves, through factual and legal actions, organizational forms, mobilizations, among other ways to express their citizen expressions of resistance; the second stage has to do with the organizational maturation in *the struggle for rights*, and shows that in the expressions of citizen resistance becomes evident that the rights claims develops a combination of legal channels and factual ones, reflecting an organizational process more consolidated and structured, which evidence that what underpins the struggle of the displaced communities for their rights is the recognition and dignity.

What we propose, then, is to show that this adverse situation and the struggles for their rights are shaping some citizen expressions that are different from traditional citizen expressions in their actions, repertoires and their modes of operation. These forms of citizen expression are responsible for the need for restitution of rights and for a struggle for inclusion in public policies.

## FINAL CONSIDERATION

### **Citizenship in resistance, a struggle for public policies and the participation of the displaced population**

The purpose of this research was to examine the process that the population living in forced displacement by the armed conflict in Medellín has been developing, in terms of participation and public policy advocacy, through various expressions of citizen resistance. As a hypothesis, we believe these actions can be another way of thinking about citizenship, which in this study we chose to call *citizenship in resistance or alternative citizenships*.

From the combination of the three thick bodies of research namely: conceptual clarity on forced displacement as a type of forced migration and sociopolitical context of forced displacement by the armed conflict. Also the theoretical discussion on public policy was taken as an approximation to the analysis of specific actions developed to serve this population, and as a reference of the struggle of the displaced. Moreover, we proposed a reflection from the citizenship as theoretical horizon for inquiry about the struggles of these communities for the violated rights. Finally, the last part of this thesis, which focuses on the analysis of the information found in the field work, is articulated to this triad, without losing sight of the questions for public policies and citizen participation that guided this research.

While on the subject of forced displacement by armed conflict many research works have been carried out, as explained in the introduction, we think that the theoretical option that focuses on the perspective of citizenship and public policies to analyze the phenomenon of displacement, in addition to being a success in a relatively unexplored area of research by academic and official institutions (especially in relation to citizenship), we provided other possible interpretations of the problem investigated, as it allowed an approximate theoretical and contextual reading that offer other sides in the debate on these two topics, and suggest other possible ways of conceiving citizenship, as seen from their own realities and experiences of the people who participated in this study. In particular, this approach allowed endorsing the theoretical with the expressions of citizenship in the practice, because the flexibility of the methodology led to a constant coming and going between the theoretical and the description of the experiences of citizen resistance.

We believe that the research, read with these theoretical references, as well as being relevant and timely, indicates a research field that merits further development, not only in relation to the issue of forced displacement, but with other experiences of citizen resistance in contexts of violence that occur in many parts of the country.

The importance of this research topic is that the dynamics of the war were unable to silence the expression of citizen resistance of the population living in displacement, in their struggle for recognition as having rights in the context of public policy, although this population is a real humanitarian crisis affecting more than four million Colombians in conditions of vulnerable rights and in contexts of violence, who have endured killings, disappearances, threats, usurpation of land, social, cultural and family ruptures, among other losses.



Similarly, it was found that the methodology that was implemented was very relevant given the socio-political and cultural conditions of the people with whom the research was conducted and the places where they live, it was possible an approximation to the realities, the experiences and feelings of the displaced population. It is also worth adding that interviews and a workshop called *the timeline* led individual reflection and then the collective construction of the displacement process, making those affected see themselves as equals and be designed that way, invigorating and feeding back the investigative process.

We must recognize the appropriateness of the methodology chosen according to the theoretical approaches and the research objectives: in relation to public policies, we were able to reconstruct the vision of these communities in their struggle for inclusion, in what has to do with citizenship, each interview or workshop outlined and evidenced on those theoretical approaches of expressions of citizen resistance of the population living in forced displacement.

It is suggested that future research on these issues take into account these ways to approach individuals in their most human, not to only be seen as an object of research, needed to meet academic requirements. Only with this kind of approach to people they feel they are treated with dignity and respect and, therefore, the information they provide is true to their processes, their happenings and their social and political commitments.

Perform a closing as a way of general conclusions means, to this particular issue, just a starting point for other sides that open with this research, since from the development of the thesis, we realized that the reflection read under the theoretical and methodological approach that was proposed here, is only the beginning to develop researches elsewhere, related to the same field or other empirical issues that merit academic studies. Therefore, the findings and contributions of this work, rather than certainties or statements, are basically, the beginning of a path of inquiry in which there is still much to discover and learn. In this regard, we reiterate the tentative nature of the conclusions, and rather think that allow light further thoughts to be carried on the matter soon.

## 1

There are several interpretations of violence, conflict and war in Colombia, ranging from State weakness, the weakness of civil society or the lack thereof, violence as a structural phenomenon, the violence on the side of our historical personality or violence by the Colombian ethos, among others.

But what is at the justificatory bottom of either interpretation is not a strong enough argument to explain why so many deaths, torture, disappearances and forced displacements are generated. It seems that the war was, however, the excuse of armed actors (and the various businesses that move around) and institutional actors for strengthening and structuring forms of economic and political power, regardless of the suffering of millions of people who have been victims of war; it seems also that its climax was in a very distant horizon, since for many of the actors involved, it is a profitable business. In this situation of "disorder", the argument of counterinsurgency struggle has made it to state power, especially that of an authoritarian and militaristic style of resolving the arm conflict.

Research by the Nuevo Arco Iris Corporation shows that the paramilitary counterinsurgency character was not only more facade than reality, but was ineffective as an instrument of military to defeat the guerrillas - with some exceptions-, and that the social and revolutionary character of the guerrillas is more myth than reality. The narco-paramilitaries were very effective to slaughter and displace unarmed civilians, but weak to confront the guerrilla fighters; in both cases are very cowardly. The same goes for the guerrillas, which was effective for kidnapping and murdering politicians and civilians, to take people and place mines, but unable to repel the paramilitary advanced, defend the peasant population who claimed to represent. The tremendous growth of the guerrillas in the nineties overflowed its own internal organization and discipline, and drug trafficking completely transformed their purposes and their actions. Similarly, paramilitary counterinsurgency disappeared in the eighties, giving way to narco-paramilitarism (Lopez, 2010: 23).

The war, in this sense — without discredit, belittle and less simplify the theoretical debate —, has a strong business mindset entrenched in one part of Colombian society. That is, many people live directly or indirectly from the war, as combatants, armed group leaders, entrepreneurs (banana growers, oil palm growers, miners) of various political sectors that became rich in some cases, doing favors to big narco-paramilitaries; similarly, many people have internalized the idea of easy money, and one way or another receive some form of benefit from armed groups, especially from drug trafficking.

War aims to forcibly displace millions of people from their land and homes. In the period 2002-2009, the number of displaced people is 2,412,834. This means that from a total of approximately 4,915,579 people that have been forcibly displaced in the past 25 years, 49% were driven from their lands since the beginning of the government of Alvaro Uribe Velez. To finance this war, the regime has used the national budget. Between 2003 and 2009, it has spent \$ 96.5 billion Colombian pesos, in a bottom-up process that began in 2003 with \$9,2 billion and reached \$19,6 billion in 2009, corresponding to 4.8% of GDP. This item must be added to the contributions made to the military spending by: national private enterprise, multinationals that operate mainly in the countryside, departments, municipalities, Plan Colombia, what was spent by INDUMIL (Military Industry), the CIAC (Aviation Industry Corporation of Colombia), in addition to the compensation paid by the State for claims caused by the "excesses" of the security forces (Angarita, 2010: 388).

The state also faces the "emergence" of the misnamed Bacrim (emerging criminal gangs), misnamed because it is not a new phenomenon, but its composition is given, in many cases, by middle leaders of paramilitary groups and by demobilized who formed their own groups, and officials estimate that the number of these bands is 130, operating in much of the Country, with more than 6,000 armed men. Their link with drug traffickers, insurgents, common criminals and some local political powers has been reported at numerous times. Thus, in the approximation we made to the problem of forced displacement, through both documentary sources as testimony gathered, it was found, as it was duly registered, that the justificatory purposes of war are highly contrary to the real purposes of the groups who are in this struggle for power, control and domination. In the testimonies gathered it was confirmed that war involves a rearrangement of narco-paramilitary groups, who attempt to gain greater control of the

drug trade, extortions and the usurpation of land from the displaced population. Likewise, by means of weapons, they seek social control that allows them to create some constituencies to bring to power many politicians from different parties, in charge not only local but regional, and in Congress; some of these cases have been prosecuted under the so-called para-politics. It is therefore disputes or consolidation of this power, by various groups of narco-paramilitary character, insurgent, entrepreneurs especially in agriculture sector and by politicians, who claim to be new local and regional authorities or sustain the one they have had. This war has forced many displaced communities to build new geography of conflict, to make their lives away from their land, their socio-cultural dynamics, their life projects. In most cases, the State forgets the responsibility that rests in the care of this population, not only in order to ensure security in the areas where they were displaced, but in the creation of social policies in areas where they have settled.

Violence and conflict is a tangle of complex events with many sides for interpretation. Its unfortunate acceptance or, worse, naturalization, makes us live in the midst of this war setting, without consolidated societal proposals allowing envision a different solution to this war that has been going on for more than five decades. This is the setting where the Colombian reality moves and it is upon such a complex and diffuse reality where we should think and work for a new dawning.

## 2

The reflection on public policies, as already stated, was not intended to conduct a comprehensive review of them or any analysis of any cycle or the process of such policies; the interest was not the assessment either, something that the Monitoring Committee has been doing<sup>66</sup>. What we can posit are some notes from the findings in this research process, and what has happened in more than a decade of development of public policy and the various regulatory laws that expand it or some ambiguous articles of Law 387 that specify it.

----

<sup>66</sup> The role of civil society became discernible from August 2005, when given the significance of the judgment of the Court and the need to ensure the fulfillment of its mandate, the Consultancy for Human Rights and Displacement (CODHES), 'Viva la Ciudadanía' Corporation, the Dean of the Faculty of Law of Universidad de los Andes and different personalities from the national life, assumed the responsibility of setting up the Monitoring Committee of the public policy on forced displacement. The Monitoring Committee has been presented as a civil society initiative with a mandate aimed at providing support for both the monitoring process being conducted by the Constitutional Court, and the processes of claims of rights by people living in forced displacement. For this reason its conformation is respectful of the autonomy and does not intend to develop any kind of representation of interests of people and displaced communities, or the representation of civil society as a whole. Since its creation, the Committee intended to carry out technical and systematic monitoring tasks and advocacy on the development of a comprehensive policy addressing forced displacement, with a criterion of action based on the independence and complementarity to other actions of various taken in this field. In its first report, the Committee focused its work on producing proposals of indicators for measuring the *effective enjoyment of rights* (EER) by the displaced population in response to the dominance of institutional supply indicators in government reports and the

absence of a system of EER indicators. Similarly, the Committee has conducted exercises of specialized evaluation of public policy and has made alternative proposals. Subsequently, through the Order Number 109 of 2007, the Constitutional Court requested the Committee the task of national verification of EER and participation in hearings, construction of indicators and policy evaluation in the field of differentials approaches of ethnic, age, gender and disability. In developing this process, the Committee has submitted to the Constitutional Court several documents produced with the participation of sectorial policy experts, organizations specializing in the defense of differential rights and based on ongoing dialogue with United Nations agencies, Colombian State control bodies, organizations of displaced populations and social organizations. By June 30<sup>th</sup> 2009, the Committee has issued fourteen general reports and three studies on general and specific issues relating to land, housing and income generation for displaced population. Additionally, the Committee makes a public disclosure process and training of leaders of displaced communities in relation to the results of the verification process (Gonzalez, 2009: 394)

Is pertinent to comment on the significance for the displaced population of the decision T-025, for more than reproaching the State for breaching public policy and stating that there is an "unconstitutional state of affairs", this case becomes a symbolic reference that gave new meaning to the struggle for compliance with the standard. After the decision T-025 of 2004, the Constitutional Court issued orders 176, 177 and 178, in order to establish monitoring of the compliance of the unconstitutional state of affairs, stated by the Court in decision T-025. These monitoring enshrined in the orders were clear in showing that the non-compliance continued, by government, of the mandates handed down by that decision. Gonzalez shows how the Constitutional Court, from all reports received and studied, identified a number of anomalies and precariousness of public policy implementation: precariousness in the records and characterization of the displaced population, under which neither intra-urban displacements are contemplated nor intra-village displacements, cases of double or multiple displacement, nor displacement produced by the spraying of illicit crops. Moreover, the precariousness in the characterization does not allow to establish the deferential conditions and needs of the groups of population affected by displacement; in particular, the Court notes the impact of conflict and displacement of the indigenous and black communities.

The consequence of this is that public policy has no solid references about the universe of the target population. In budget matters, the Court points out deficiencies associated with registry problems, and the characterization and failure of the budget schedule established in 3400 CONPES 2005, presented by the government to the Court as part of the government's response. It also mentions the lack of effective coordination of national and territorial budgets, and the general lack of performance indicators based on the *effective enjoyment of rights* (EER) of the displaced population in all components of the policy, despite the progress of some entities in this regard. In protection is outstanding the scant security for the process of return of the displaced population to their land and the absence of an approach on prevention of the causes of displacement in the context of the public policy of attention to the displaced population, and particularly in relation to military operations and of security conducted by the State.

In short, the order 218 shows structural problems of public policy in providing care to displaced population and stresses that compliance with the order cannot be other than

the transformation of social precariousness in which displaced communities live today (CODHES 2006b, cited by Gonzalez, 2009: 393). Indeed, the public policy of attention to displaced population was promulgated, as we mentioned in previous chapters, in Act 387 of 1997.

Since its launch, it has had a number of obstacles and setbacks: some which seem related to the way the Colombian political system operates, that is, the lack of rigorous planning processes throughout the development of public policy, either by ignorance of the process of policy development in the country is relatively new, or because they are not incorporated into the government as an innovative form of government; other mishaps can be consequences of failure, as a form of exclusion of populations target of the policy.

As we have noted in previous sections, from the monitoring that has been done to public policy from different national and international bodies, it is clear that in its application there is a clear manifestation of lack of political will and budget to overcome the humanitarian crisis of forced displacement in Colombia.

It seems that the mode of operation of the governmental machinery was through attrition of the population living in forced displacement and recurrence to different institutional formulas contrary to the search for solutions. But it is also clear that the mobilization, the protests, the takings and the various forms of legal claim, are weaving power in the displaced population; an example of this is that from these actions the population living in displacement has achieved a normative frame and a place as a partner with the State, which has been possible due to its persistence in the struggle for rights.

Indeed, we can argue that despite the problems that are nested in public policy, this is the result of claims of displaced communities for the violated rights, as well as embryonic organizational processes and no matter there are different organizations, since the persistence of conflict, lack of organizational experience, the pressure of paramilitary and insurgent groups and the difficulties that the State has set for their organization and involvement outside the proposed models by the State, they have not been able to make communities give up the idea of claiming their rights and, incidentally, building political power from their condition of displacement.

Likewise, it is also appropriate to recognize the role played by the Constitutional Court and some human rights organizations, both national and international, in advocacy, reporting and promotion of rights, and organization of the displaced population. These institutions have been commissioned to be vigilant of the compliance with public policies, urging the State to redirect the path in the implementation of its policies and urge the need to resolve the humanitarian crisis the displaced communities are facing. However, what we want to reiterate in this study is that the problem of forced displacement in Colombia is not resolved only with public policy, even as an ideal that is totally fulfilled - which, in fact, is far from being achieved, as demonstrated in this work-. The underlying problem of forced displacement is the persistence of war and the ongoing violence flow underlying war and that, apparently, are, as already said, a strategy of warlords to consolidate their power.

That is, while there are economic, political and social interests of armed actors, there will be war and violent forms of conflict resolution; and while these remain, forced

displacement will not cease. Therefore, first of all, it requires negotiation processes and agreements with armed groups not to involve civilians in the conflict and, above all, not to see them and their belongings as part of the spoils of war, while we reach a peace process that would remove the rationale for the war.

### 3

As it has been shown in this research, the various expressions of citizen resistance may be an alternative way of looking at citizenship, that in this paper we call *citizen in resistance*. We are seeing other experiences of demand for rights, especially considering that many of the people who gestate these struggles come from adverse conditions to exercise participation, either because they were removed from institutional settings, because the State never offered them such a possibility, because they are dealing with survival or because many were or are illiterate. But, undoubtedly, one of the most significant things of these rights struggles, is that these communities who lost everything in the war, made the condition of forcibly displaced citizens a symbol of citizenship resistance for the recognition of the violated rights, as one us, a collective self, and from this condition will start using traditional forms of struggle for rights and at the same time, will innovate with other forms brought from their previous experiences (for those who have them) or they were building others in the process of making their condition of displacement visible and their organizational processes.

The expressions of citizen resistance described in this paper are samples of maturation processes, strengthening and consolidation, in the summary of participation and public policy advocacy, as we noted in the last chapter. These expressions were moving more into the conjuncture, the humanitarian aid, the basic needs, but later the community was incorporating more formal organizational structures to claim rights that were violated, and were qualifying and empowering their actions, by legal or factual means. This learning meant the possibility of thinking not as individuals, but as a collective: the commitment on a more collective project of displaced community.

With the crisis of the nation-State and throughout the process of crisis of the state citizenship in general, it would be necessary to claim or resume a vision of citizenship from the people themselves, as this concept should be thought of primarily in relation to the other, with the others, not only with the State. The idea of citizenship conceived this way breaks with the idea of State-centered citizenship, despite the state remaining the allied of rights. What we want is, with this proposal, claiming a broader conception of citizenship, that passes obviously by the citizens in reference to the State, but which goes beyond that, because the citizenship has the community as a starting point and destination, interaction with others.

As Gonzalez puts it, in the context of prolonged violence, the emergence of collective actions by the displaced population is part of the emergence of new social struggles taking place in the same framework of the war, and are projected under very specific conditions, even if marginally, in sociopolitical spaces which succeeds in making their demands visible. In other words, the social struggles of the displaced population expressed through collective action, respond to at least one of the axes explaining the transformations of collective actions that have taken place as a result of structural and

cultural changes of the time: social democratization or fight against social exclusion and for citizenship (Garretón, 2001; González 2009: 386).

We cannot ignore the fact that many of these collective actions and expressions of resistance have counted in its favor with a network of intermediaries important both nationally and internationally: NGOs, research centers, national and international government agencies, that involved, advise, educate and train. Around the forced displacement has also shaped a network of groups mediating between those who have their rights violated and those who are required to respect and ensure those rights.

All this rack as displaced population has meant that these communities have another way of looking at politics and developing their citizenship status; in this process of struggle they have gestated different commitments on citizenship in resistance, that do not have as sole and exclusive reference the recognition by the State and the legal and judicial framework that it imposes. This is precisely what we believe has to be explored in further research: expressions of citizenship not delineated by the State, citizenships forged in the permanent dispute over rights with the State; only in this way the citizen expressions, free from any kind of subordination, would make sense and would create opportunities for a political exercise more open and less domesticated or silenced by political regimes.

In these expressions of citizen resistance of the population living in forced displacement there are differentiated logical citizenships and resistance; some are geared toward a sense of inclusion and recognition under the current State model, for them to resort to established legal instruments is their favorite weapon par excellence; for others, without ceasing to be important the use of legal instruments, the resistances would have a horizon that could go further. Given this diversity, it is appropriate to leave open a range of possibilities, horizons, for emerging expressions of citizenship, as each has its specificities, developments and forms of manifestation in relation to rights struggle.

We cannot fail to mention two very important points about citizenship and the struggle for recognition: the first has to do with citizenship being defined in relation to a community of equals, with one us, with a collective self; it is also defined with reference to a different one, because when performing an experience of citizenship, from my condition of resistance in front of others I am admonishing the others to recognize me as a citizen that looks to a specific and unique form of exercising citizenship.

The second is that the key to these alternative expressions of citizenship is recognition, especially in a contemporary world that no longer works as monolithically but plural. Citizenship is no longer singular, now we deal with plural citizenships, and plurality means recognizing the other and be recognized by the other, but to be recognized by the other and recognize the other, it is necessary to build myself as me and to build ourselves as one us; as individual acts that in turn have collective projection.

Thus it is clear that in this struggle for the violated rights that the displaced are developing, are nested expressions of citizenship outside the conventional, both in the form of the claim as in the way of conceiving them. However, we cannot close the discussion on a theoretical foundation of a new citizenship; there is rather, an open

debate on these expressions of citizenship in resistance in contexts of prolonged violence as the Colombian case, and in crisis and fragmentation of national States. Probably with all these experiences and expressions of citizenship resistance, we have described comprehensively the population living in forced displacement, we may be witnessing to a more comprehensive, politically speaking, way of conceiving citizenship.

## **ANEXO 1**

### **ESTUDIOS SOBRE DESPLAZAMIENTO FORZADO EN COLOMBIA.**

Entre los estudios se encuentran aquellos de tipo analítico-estructural, que se centran en el conflicto armado y el conflicto agrario. Los trabajos realizados sostienen que existe una relación entre el conflicto armado y el desplazamiento, donde el primero es la causa de las migraciones comprendidas a nivel nacional y regional. Los informes presentan diferentes hipótesis que pretenden dar una explicación de las causas del desplazamiento. Entre estas se encuentran:

- El desplazamiento se origina por las relaciones que se desarrollan entre los actores del conflicto y los civiles, quienes en diversas ocasiones se ven involucrados como informantes o colaboradores de los grupos inmersos en el conflicto; ante la lucha generada, los civiles deben huir para salvar la vida.
- El desplazamiento se presenta como mecanismo para buscar nuevas condiciones de vida, donde los civiles abandonan un territorio que se encuentra lleno de terror y hostigamientos por parte de los diversos grupos alzados en armas.
- En medio de la complejidad de la guerra, el desplazamiento es fruto de intereses privados, pues las zonas expulsoras en las cuales se ubica la población civil son lugares ricos en recursos naturales y zonas de tránsito económico importante, de megaproyectos y cultivos ilícitos.



Otra hipótesis es la “colonización armada”, término relacionado con el cambio en el uso de la tierra. Aquí el dueño de la propiedad posee intereses económicos y políticos, y el manejo de la tierra beneficia proyectos de poderíos económicos que establecen relaciones de dominación sobre las poblaciones asentadas en ese territorio.

Por otra parte, diferentes estudios sobre desplazamiento se ubican en un tipo descriptivo-estructural que se enfoca en las implicaciones socioeconómicas. El interés de estos estudios es visualizar los efectos que se presentan en la población desplazada, en relación con la atención en servicios públicos, salud, educación, empleo, datos demográficos de edad y género; todo esto proporciona un esquema de la situación del desplazado con el cual se permite conocer las “deficiencias” del sistema de cobertura, y contribuir a elaborar políticas públicas más acordes a las necesidades de la población. Estos estudios han centrado su análisis en la dinámica socioeconómica que se produce en las ciudades, sin visualizar los impactos generados en el sector rural, por eso aportan poca información sobre las dinámicas del desplazamiento intersectorial.

En la producción académica se encuentran estudios centrados en informes descriptivos de tipo cuantitativo, cuyo centro son las bases estadísticas del desplazamiento forzado interno. Las entidades oficiales y las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) poseen información que permite conocer la dimensión y la tendencia del fenómeno, pero las cifras que cada institución recolecta difieren entre sí, por lo cual se presentan imprecisiones y contradicciones entre los datos, que son la base para las políticas públicas.

Las entidades que reúnen cifras sobre la situación del desplazamiento a nivel oficial son: las alcaldías, la Procuraduría General de la Nación, la Personería Municipal, la Defensoría del Pueblo y la Red de Solidaridad Social (que opera el Sistema Único de Registro, SUR); a nivel no gubernamental se encuentran la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), la

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y la Conferencia Episcopal.

En otro orden, existen estudios sobre esta temática centrados en la fenomenología y los impactos psicosociales. Este tipo de informes se ubican en la descripción y experiencia del desplazamiento, y a partir de lo fenomenológico buscan descifrar el significado de esta experiencia, describir los cambios en la identidad de las víctimas antes y después del éxodo, las pérdidas materiales y simbólicas, la memoria colectiva, las vivencias, la discriminación, las redes de resistencia y la solidaridad que se establecen a través de la vivencia de este fenómeno. En el marco de este tipo de trabajos se presentan análisis sobre los efectos psicosociales del desplazamiento vinculando a los afectados con un contexto familiar y social en el cual se desenvuelven; el desarrollo psicológico de las víctimas, sus transformaciones, actitudes, imaginarios y formas de ver el futuro; el perfil del desplazado, la crisis y pérdida de una dimensión colectiva, de identidad y de sentido de pertenencia.

Otra diversidad de estudios en relación con el desplazamiento son los centrados en un análisis jurídico. Las interpretaciones que se presentan abarcan diversos focos: el primero se encuentra en la comprensión del desplazamiento en relación con el cumplimiento de normas internacionales e internas (Derecho Internacional Humanitario –DIH–, derechos humanos), colocando de manifiesto el debate sobre la crisis humanitaria que genera este fenómeno y el papel del Estado en la prevención, atención y reincorporación de las víctimas. Los estudios también se refieren a las responsabilidades y el desarrollo de las políticas públicas, a la intervención del Estado y a la ley y la incoherencia del sistema de atención. Un debate que se presenta en estos informes es el acceso que tienen las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación, la vulnerabilidad del derecho a no ser desplazado y la protección jurídica que se brinda al momento de ser vulnerado ese derecho.

Un segundo foco de estos estudios está enmarcado en cuantificar la vulneración de los derechos humanos y el DIH, pues el desplazamiento no solo viola los derechos civiles, sino también los económicos, sociales, políticos y culturales de las personas que se ven sometidas a esta problemática.

Un tercer foco de análisis se dirige a las sentencias promulgadas por las entidades jurídicas, que exponen la defensa de los derechos de la población desplazada y reclaman el papel del Estado frente a la protección que debe brindar.

Entre las diversas investigaciones también se encuentran los estudios diferenciales de género, generacionales y étnicos. Estos han mostrado que el desplazamiento tiene impactos distintos en las personas y los colectivos que lo sufren, según las diferencias de las víctimas, sea por su género, sus rasgos generacionales o la pertenencia a un grupo étnico o cultural determinado. Estas distinciones deben tomarse en cuenta al momento del proceso de diagnóstico del fenómeno y de la implementación de las políticas públicas, ya que proporcionan información para responder a las verdaderas necesidades de las víctimas.

Estos tipos de análisis destacan el papel de la mujer y las niñas pobres rurales como el grupo más afectado por esta problemática, y los nuevos roles que se adquieren en las etapas del fenómeno; asimismo, a partir de estudios del año 2002 los grupos étnicos y afrocolombianos, que eran invisibles, se han visualizado como grupos que sufren el desplazamiento con características especiales y definidas por el apego al territorio y la cultura que enmarcan.

Otros trabajos investigativos tienen como fundamento básico realizar análisis de las políticas públicas implementada por el gobierno para la población en situación de desplazamiento forzado por el conflicto armado interno. Estos estudios obedecen, sobre todo, a una sentencia de la Corte Constitucional, en la

que se establece, entre otras cosas, la necesidad de hacerle un seguimiento al desarrollo de las políticas públicas, y para ello se crea una comisión de seguimiento a la misma.

Las producciones investigativas de este grupo de académicos e instituciones están representadas en una gran variedad de textos con análisis, balances y evaluaciones de la política pública. Estos estudios plantean todo un repertorio de sugerencias al gobierno para lograr más efectividad en su gestión pública, específicamente en el tema de políticas para la población en situación de desplazamiento forzado.

## ANEXO 2

### **El proceso de la investigación cualitativa**

En el proceso de investigación cualitativa, la realidad social es concebida como una construcción social, y como tal se convierte en el resultado de un proceso interactivo en el que participan los miembros de un grupo para negociar y renegociar la construcción de esa realidad (Bonilla y Rodríguez, 1997); en esa medida, las diferentes percepciones, experiencias, vivencias, imaginarios, representaciones, sentidos y sentires que las personas tienen de un contexto determinado, hacen parte del proceso de conocimiento de la realidad.

La investigación cualitativa surge como un cuestionamiento a las formas tradicionales de hacer investigación en las ciencias sociales y humanas, cuyos métodos de acercamiento a la realidad reducían sus aspectos a cuestiones cuantificables, desconociendo que la realidad no es solo aquella empírica, cuantificable, objetiva, sino también subjetiva, vivida, perceptible, interpretable, relacional y comprensible. Por ello, es necesario hacer evidente que la relación entre lo objetivo y lo subjetivo de la realidad social en la investigación cualitativa, trasciende en la medida que se reconoce una mirada más amplia, no reduciéndose solo a la realidad natural, sino mirando también aquella

construida por hombres y mujeres a través de sus relaciones y su cultura, reconociendo así que la realidad social se construye por leyes culturales que cambian históricamente, y que ningún método garantiza que las relaciones sociales sean adecuadamente percibidas, a menos que el investigador tenga una formación integral que le permita pensar e interpretar la realidad a partir de sus parámetros históricos y culturales (Bonilla y Rodríguez, 1997).

La principal característica de la investigación cualitativa es buscar acercarse a la realidad social desde la mirada de la población con la cual se realiza el estudio, es decir, partir de la percepción que tienen los sujetos de su propio contexto (Bonilla y Rodríguez, 1997). Es así como este enfoque de investigación busca abordar el conocimiento de los problemas sociales, a partir de las percepciones, subjetivaciones que las personas tienen del contexto social, económico, político y cultural en el cual viven.

Los problemas de conocimiento en una investigación cualitativa se caracterizan porque surgen directamente de la realidad. Allí la realidad es problematizada a partir de preguntas, de relaciones que evidencian tensiones sociales y que se convierten en motivos de construcción de nuevo conocimiento.

La investigación cualitativa no parte de supuestos derivados teóricamente, sino que busca conceptualizar sobre la realidad con base en el comportamiento, los conocimientos, las actitudes y los valores que guían el comportamiento de las personas estudiadas.

El proceso de investigación cualitativa explora de manera sistemática los conocimientos y valores que comparten los individuos en un determinado contexto espacial y temporal, esto implica que no aborda la situación empírica con hipótesis deducidas conceptualmente, sino que de manera inductiva pasa del dato observado a identificar los parámetros normativos de comportamiento, que son aceptados por los individuos en contextos específicos históricamente determinados (Bonilla y Rodríguez, 1997).

La teoría en investigaciones de corte cuantitativo se convierte en el punto de partida de la investigación, luego se construyen hipótesis y variables que tienen como finalidad acercarse a la realidad para utilizarla y comprobar los planteamientos de los marcos teóricos propuestos en la investigación.

En la investigación cualitativa, en cambio, la teoría cumple un papel de orientar y ayudar a reflexionar la realidad, punto de partida de la investigación, por ello, no se parte de teorías rígidas sino de conceptos iniciales que se irán retroalimentando y transformando en el proceso de investigación, estableciéndose una relación dialéctica entre la teoría y la dinámica de la realidad, lo cual genera una reflexión constante en el proceso de investigación.

Así, la investigación cualitativa no es un proceso lineal ni rígido; por el contrario, propone un proceso circular que permite reflexionar sobre cada uno de los momentos del proceso de investigación, volver sobre ellos para retomarlos y contextualizarlos según la dinámica de la realidad que se estudia. En ella lo característico es la simultaneidad de todos los procesos, momentos y actividades que acompañan su diseño, gestión e implementación. En este sentido, el proceso investigativo cualitativo es multicíclico: varias veces se vuelve sobre el diseño, varias veces es necesario gestionar la recolección y generación de información y análisis, y la redacción del informe corre paralelo al diseño e implementación.

Sin embargo, no por el nivel de flexibilidad que maneja el método cualitativo, podría decirse que este pierde su rigurosidad y sistematicidad a la hora de generar nuevo conocimiento social; por el contrario, el proceso de investigación cualitativa se caracteriza por reconocer unos momentos metodológicos organizados y sistemáticos que permiten abordar de manera seria el análisis de los datos, generando de esta manera criterios de confiabilidad y validez que le dan la legitimidad y la veracidad al conocimiento generado durante el trabajo investigativo.

El tipo de datos que genera una investigación cualitativa hace referencia a los datos de orden descriptivos que remiten a las propias palabras de las personas, habladas o escritas, y a la conducta observable (Taylor y Bogdan, 1992); por consiguiente, se requiere investigar desde la realidad vivida y sentida de la población bajo una visión amplia donde todas las categorías son susceptibles de investigar. Por ello, las metodologías cualitativas no ponen sus preocupaciones en las mediciones, sino en describir textualmente y analizar el fenómeno social a partir de sus rasgos determinantes, según sean percibidos por los miembros de la situación estudiada, pero sin caer en la ingenuidad de pensar que estas percepciones necesariamente reflejan los intereses de los sujetos estudiados (Bonilla y Rodríguez, 1997).

El investigador cualitativo busca establecer una relación horizontal con la población de estudio, es decir, desarrolla una comunicación directa con los sujetos de la investigación porque su interés implica de hecho comprender el conocimiento que ellos tienen de su situación y de sus condiciones de vida (Bonilla y Rodríguez, 1997).

En esa medida, la investigación cualitativa pone de manifiesto la relación entre el investigador y la población que participa del estudio, diferente a las propuestas de la investigación tradicional, donde existe una separación entre el investigador y la realidad, sujeto y objeto de estudio. La investigación cualitativa, en cambio, busca generar una relación horizontal y logra denotar que en la medida que se investiga, el investigador reconoce que hace parte de esa realidad estudiada y es investigado a su vez por la población con la cual interactúa, lo que genera una nueva relación en el proceso de conocimiento, concibiendo una relación sujeto a sujeto, una construcción conjunta de conocimiento. En el diálogo del investigador cualitativo con el investigado, el primero no debe despojarse del conocimiento y de las habilidades que se derivan de su formación académica. El problema de relacionarse en pie de igualdad con las comunidades estudiadas no se resuelve mediante la negación del conocimiento y de la identidad del investigador, sino mediante la forma en

que logre reflexionar sistemáticamente con el sujeto estudiado, sobre las dimensiones cognitivas e interpretativas del asunto que se investiga (Bonilla y Rodríguez, 1997).

### **Estrategias de generación de la información**

En investigación cualitativa, lo que determina el diseño de las estrategias metodológicas para generar información son las dimensiones y propiedades de la realidad, o del problema social en estudio. Las estrategias metodológicas deben permitir al investigador acercarse, detectar, describir, analizar y validar críticamente la problemática social que se estudia.

Una de las principales características de las estrategias cualitativas hace referencia al conjunto de técnicas y herramientas que facilitan la generación de la información. Estas estrategias son diseñadas teniendo en cuenta los objetivos del proyecto de investigación, la postura epistemológica de la propuesta y las características de la población con la cual se realizará el estudio.

A continuación se expondrán algunas técnicas de generación y validación de la información que fueron abordadas durante este proceso investigativo, que, se repite, gira en torno al problema de las expresiones ciudadanas de las comunidades desplazadas en la lucha por la política pública, en las comunas 3, 8 y 13 del municipio de Medellín-Colombia 1997-2009.

### **Estudio de caso**

Para el presente estudio se abordó como estrategia metodológica el estudio de caso, puesto que se considera que este permitirá la descripción y la interpretación de la realidad a partir de la identificación de particularidades y patrones recurrentes en el problema social estudiado.

Los estudios de caso suelen clasificarse según la modalidad de investigación que se realice. Algunos se clasifican en: evaluativos, participativos, etnográficos o de sistematización de experiencias (Galeano, 1999). El de este estudio se



enmarca en una modalidad evaluativa pues pretende describir, explicar y sopesar toda la información recolectada para emitir un juicio analítico.

Al igual que otras estrategias metodológicas para la generación de la información cualitativa, el estudio de caso sirve para propósitos tanto exploratorios como descriptivos y explicativos y, además, puede contribuir a la construcción, mejora o desarrollo de perspectivas teóricas rigurosas.

El estudio de caso le permite al investigador alcanzar mayor comprensión y claridad sobre un tema, un fenómeno o una población en particular, y conocer aspectos esenciales de la situación o realidad en estudio: aquello que constituye lo esencial, los hechos o aspectos de los cuales depende toda una estructura más general. A partir de esta herramienta se pueden comprender las dinámicas de las situaciones que se analizan y, al centrarse en la particularidad, construir un saber en relación con ella, al tiempo que reconocer en la singularidad una perspectiva privilegiada para el conocimiento social.

Asímismo, al centrar su preocupación en la construcción de un conocimiento que agrupe lo individual y lo colectivo (cultural) en un espacio único, y al implicar un examen intenso y profundo de diversos aspectos de un mismo fenómeno, el estudio de caso permite al investigador comprender holísticamente el fenómeno objeto de estudio.

El propósito de esta herramienta de investigación es propiciar la comprensión de la interacción entre las distintas partes de un sistema y de las características importantes del mismo, de manera que este análisis pueda ser aplicado de manera genérica, incluso a partir de un único caso, en cuanto que se logra una comprensión de la estructura, los procesos y las fuerzas impulsoras, más que un establecimiento de correlaciones o relaciones de causa y efecto.

Dado que en este estudio se pretendió un acercamiento a la dimensión socio-política del desplazamiento forzado en Colombia, se apela al carácter holístico del estudio de caso para conocer tanto *las causas que dieron origen al*

*desplazamiento forzado por el conflicto armado interno en Colombia*, como lo que ha acontecido con la política pública, desde su formulación hasta la puesta en marcha, al igual que *las expresiones ciudadanas en resistencia de la población en situación de desplazamiento forzado*. Se busca abordar el problema desde dos dimensiones: la social, que hace referencia a las relaciones, tensiones, estructuras, posiciones, roles; y la cultural, que tiene que ver con las categorías o formas simbólicas mediante las cuales los individuos representan el mundo social, lo producen, lo reproducen y lo transmiten (Galeano, 1999).

### **La entrevista**

La entrevista es una técnica conversacional que, dentro de un proceso de investigación cualitativa, permite generar información a partir del encuentro cara a cara entre el investigador y la población que hace parte del estudio. El diálogo se convierte en la estrategia fundamental durante la entrevista, y se espera que mediante este se pongan en escena los pensamientos, opiniones y expresiones en relación con el tema de estudio. En el diálogo de la entrevista están presentes los esquemas interpretativos de ambos sujetos y aparecen enunciados que expresan un tipo de relación interpersonal que se da entre ambos. En su análisis de la interacción social, Schultz habla de la relación “cara a cara” y hace hincapié en el incremento del conocimiento del otro que se va dando paso en este tipo de relación (Frutos, 1998).

Las expresiones gestuales y corporales son elementos claves en el desarrollo de la entrevista, y se convierten en otras fuentes de información para el investigador. En esa medida, se exige de él una actitud atenta y perceptible para que estas otras formas de lenguaje se conviertan en datos relevantes para la investigación.

Autoras como Susana Frutos (1998), reconocen que la entrevista es ante todo un diálogo que se desarrolla según algunos parámetros: cierto acuerdo o convención entre ambos participantes (encuadre); cierta previsión por parte del investigador acerca de las condiciones que deben cumplirse para que la

entrevista sea válida metodológicamente; cierto diseño previo que incluye marco, objetivos y límites de la utilización de este instrumento metodológico.

Pero, en particular, la entrevista conlleva características propias que especifican este tipo de diálogo. La situación está pautada y acordada previamente la mayor parte de las veces y el tema es anticipado, así como los motivos que persigue el investigador (Frutos, 1998).

Como estrategia de investigación para la generación de información cualitativa, la estructura de la entrevista responde al diseño de unos momentos que permitirán intencionar la profundización en la construcción de la información con la población que hace parte del estudio. De igual forma, las preguntas se convierten en dispositivos que permiten hacer hablar, pensar y relacionar las vivencias particulares con el tema que se estudia.

Para el caso de este estudio, el cual tiene como objeto (como ya se ha indicado) *conocer las expresiones de ciudadanía en resistencia de la población en situación de desplazamiento forzado, en el marco de la estructuración y defensa de la política pública, el caso de las comunas 3, 8 y 13 del municipio de Medellín-Colombia*, se busco hacer relevante la construcción que hacen las personas de su vida diaria, puesto que el mundo social no es un hecho dado sin problematizar, sino que se construye activamente por las personas en su cotidianidad.

La entrevista cualitativa se convierte, entonces, en el punto de entrada para comprender el mundo de vida de la población que hace parte del estudio, en tanto posibilita construir los datos básicos para entender las relaciones entre los actores sociales y sus situaciones. Es decir, la entrevista, al hacer posible un intercambio de ideas, significados y sentimientos sobre el mundo y sus eventos, además de una interacción en la cual se exploran diferentes realidades y percepciones, permitirá indagar por las expresiones ciudadanas de la población en situación de desplazamiento forzado, de la forma como las ven los directos afectados; comprender sus comportamientos y manifestaciones, explorar en detalle el mundo personal de los entrevistados en relación con su problema,

escuchar nuevas voces y nuevas perspectivas de la problemática en cuestión. El análisis de todo lo anterior hará posible encontrar el hilo de conexión entre los actores involucrados en torno al origen, desarrollo y solución del desplazamiento forzado.

Para el siguiente estudio, se consideró como modalidades de entrevistas, aquellas que responden a la semiestructurada y a profundidad, con el fin de generar información teniendo en cuenta las particularidades de la población y de lograr la profundización que se requiere en el estudio sobre el desplazamiento forzado.

### **Entrevista semiestructurada**

La entrevista semiestructurada es una técnica utilizada para profundizar con personas claves sobre temas de interés. Esta técnica se caracteriza por ser flexible y abierta, dando prioridad a los discursos de las personas, pues se considera que la estructura con que la persona entrevistada presenta su relato es portadora de ciertos significados en sí misma (Sandoval, 2002), además permite mayor espontaneidad.

Se llama semiestructurada porque tiene dos características fundamentales: por un lado, tiene preguntas cerradas, tipo cuestionario, en donde el entrevistado tiene un margen corto de respuesta, y por el otro, estas preguntas se intercalan con otras de tipo abiertas, de manera que se le posibilite al entrevistado extenderse en algunas preguntas y así apreciar sus diferentes puntos de vista en relación con el tema que se estudia.

Entre las ventajas que tiene este tipo de entrevista podrían identificarse algunas como: por un lado, la información es más fácil de procesar, simplificando el análisis comparativo; por el otro, el entrevistador no necesita estar entrenado arduamente en la técnica, adicionalmente, hay una uniformidad en la información obtenida.

Entre las desventajas de esta tipología de entrevista se identifica su dificultad para obtener información confidencial, además, la posibilidad de profundizar en un tema que emerge durante la entrevista es limitada.

### **Entrevista en profundidad**

La entrevista cualitativa en profundidad se centra en el saber o en la opinión personal de la población que hace parte del estudio, en la medida en que dicha opinión pueda ser representativa de un conocimiento cultural más amplio. En este sentido las entrevistas en profundidad son el instrumento más adecuado cuando se han identificado informantes o personas claves de la comunidad conocedora de una problemática determinada. Dada la posición que ocupan, la edad o la experiencia que tienen, estos informantes son definidos como “conocedores o expertos”, por lo cual puede considerarse que sus opiniones son representativas del conocimiento cultural compartido por un grupo determinado.

En consecuencia, puesto que va dirigida a un individuo concreto, caracterizado y señalado previamente por haber tomado parte de la situación o experiencia definida, permitirá estudiar la situación-problema y explorar una determinada problemática —en este caso el desplazamiento forzado— poco conocida por el investigador y que luego será motivo de estudios más profundos y sistemáticos.

Esta técnica de generación de la información al centrarse en una conversación profesional con una o varias personas permite ahondar en los diagnósticos o tratamientos sociales.

### **El taller**

El taller es una técnica interactiva para la generación de información en la investigación social cualitativa. Es una estrategia que nos remite a la construcción colectiva de conocimiento, donde se valoran los saberes que cada participante aporta en relación con el tema de estudio.

El taller es un proceso grupal donde se construyen conocimientos, planteamientos, propuestas, respuestas, preguntas e inquietudes respecto a un tema; es un espacio en el cual cada persona aporta según sus capacidades, experiencias y particularidades. Para desarrollar el proceso de construcción, el tallerista actúa como un moderador que escucha atentamente, guía con preguntas y le brinda la palabra al grupo.

A partir del taller se promueven el habla, la escucha, la recuperación de la memoria y el análisis, se hacen visibles o invisibles elementos, relaciones, saberes, comprensiones y la construcción de otros sentidos. El taller se reconoce como un instrumento válido para la socialización y la transferencia, apropiación y desarrollo de conocimientos, actitudes y competencias; estos procesos se desarrollan en forma participativa y de acuerdo con las necesidades y la cultura de los participantes (García, 2002). De esta manera, el taller es una técnica que le da relevancia no solo a la construcción de conocimiento como tal, sino también a la forma como los participantes construyen ese nuevo conocimiento.

El taller es una estrategia de particular importancia en los proyectos de investigación, y su fortaleza principal estriba en la posibilidad que brinda el abordar, desde una perspectiva integral y participativa, situaciones sociales que requieren algún cambio o desarrollo (Sandoval, 2002).

Su desarrollo plantea tres momentos fundamentales:

- El primer momento del taller está caracterizado por un trabajo de encuadre que permite identificar y relacionar personalmente a los participantes, plantear los objetivos y metas del taller, proponer y discutir una metodología y una agenda de trabajo. Para esto último, se definen los tiempos que se dedicarán a cada uno de los momentos acordados (Sandoval, 2002).
- Se realiza un acercamiento al tema desde los saberes y la realidad de los participantes, planteando preguntas generadoras de información.

- Se socializan los saberes que los participantes tienen frente al tema, recogiendo las opiniones, las reflexiones, los discursos y las propuestas planteadas por los actores involucrados, derivadas de sus construcciones conjuntas de conocimiento en el desarrollo del taller.

Para el caso de este estudio, el taller fue una técnica que se retomó no solo para la generación de la información, sino también para hacer un proceso de validación con la población desplazada, esto con el fin de obtener criterios de confiabilidad y validez de los datos en la investigación. De esta manera, se contrastarán los datos generados con la población en las diferentes fuentes de información.

En esta investigación se utilizó el taller denominado *Línea del tiempo*. Su cometido es auscultar a través del relato de los participantes los hechos que les acontecieron en un tiempo determinado. Es decir, esta técnica permite reconstruir situaciones del pasado a partir de la puesta en común de forma individual. Es, por tanto, una manera recuperar la memoria colectiva sobre acontecimientos que tienen bastante significado en la vida individual y colectiva de las comunidades<sup>68</sup>.

### **Rastreo y análisis documental**

El rastreo y el análisis documental hacen referencia a una técnica de generación de información a partir de datos secundarios, es decir, de información que ya ha pasado por un proceso de organización e interpretación. Este tipo de estrategia

---

<sup>68</sup> Para el caso específico de la población en situación de desplazamiento forzado, se ubicó una línea con una cinta, que se dividió en periodos de tiempo previamente definidos; en cada periodo se indagaba sobre diversas cuestiones de la investigación y a cada tema se le asignaba una ficha de determinado color. Así se reconstruyó lo vivido por estas personas a partir de relatos puestos en colectivo por cada uno los participantes, y posteriormente, se realizó un debate amplio de cada uno de los temas, para contrastar algunos sucesos y corroborar otros. De igual manera, se grabaron las sesiones de trabajo de este taller, como insumo de trabajo de campo.

documental en una investigación social nos permite rastrear e identificar asuntos claves sobre el tema en estudio, para tener un conocimiento previo sobre lo que se ha realizado y estudiado hasta el momento en relación con el tema, cómo se ha hecho y qué tipo de resultados han arrojado dichos estudios.

De esta manera, el rastreo y análisis de documental (Ricoeur citado por Sandoval, 2002: 90) permite hacer una lectura de la realidad social, de las acciones humanas y de la cultura, como si ella misma fuese un texto sobre el cual es susceptible emprender un trabajo hermenéutico.

Para el caso de esta investigación, el rastreo y análisis documental no fue la estrategia principal de este proceso de generación de conocimiento, pero sí se convierte en una técnica clave que permitirá darle solidez a la necesidad de generar nuevo conocimiento sobre el problema del desplazamiento forzado.

Para organizar la información producto de las entrevistas se utilizó software Atlas ti, que consiste en la sistematización de información escrita, gráfica o de audio, y busca recuperar y condensar la mayor cantidad de datos cualitativos en unidades analizables mediante categorías, subcategorías, supercódigos, entre otros.

La herramienta permite además la recuperación y búsqueda de grandes bases de información, posibilitando una oxigenación constante del trabajo analítico y conceptual. Se puede decir, en pocas palabras, que la herramienta sustituye el trabajo manual de fichas, papel, lápiz, borrador y marcadores, por una forma más provechosa al momento de pasar del nivel textual al nivel conceptual.

En ningún momento la herramienta Atlas ti presentará resultados analíticos, a menos que sean introducidos por el investigador. El proceso de análisis corresponde en este caso a un ir y venir entre el texto y las abstracciones que se hagan de él, por tanto la primera etapa del trabajo queda especificada como una



etapa descriptiva: recuperación de información, codificación y posterior graficación de la misma.

La sistematización se realizó tomando como base primaria el planteamiento del problema, el marco teórico, la metodología y los objetivos de la investigación (llamado ficha técnica del proyecto); se pasó a un trabajo descriptivo, recuperación de información y graficación de los datos claves en la construcción de categorías sobre las cuales se iniciaría la labor en las entrevistas aplicadas.

La segunda tarea consistió en la segmentación y codificación de 18 entrevistas aplicadas en las comunas 3, 8 y 13 de la ciudad de Medellín.

Finalmente se establecieron vínculos entre datos textuales, subcategorías y códigos, creando redes semánticas de información y abstracción: pequeñas estructuras que permiten visualizar y conectar conjuntos de datos en diagramas visuales que expresan relaciones.

El trabajo está comprendido en 5 etapas, desarrolladas de la siguiente manera:

1. Se procede a una clasificación pertinente de las entrevistas relacionadas con los objetivos del proyecto. Se distribuyen 6 entrevistas representativas por cada comuna, se agrupan y se procede a la adecuación de formato para Atlas ti.
2. Se inicia la lectura del planteamiento del proyecto o ficha técnica, a través de un proceso de “microanálisis: detallado análisis, línea por línea, [...] para generar categorías iniciales y para sugerir las relaciones entre ellas” (Strauss y Corbin, 2002: 63). Se crean los primeros cuadros de categorías y subcategorías próximos a ser vinculados con las entrevistas; también quedan sugeridas, mediante diagramas visuales, las relaciones próximas entre categorías.
3. Con base en los primeros cuadros de categorías y subcategorías, se procede a una lectura “línea por línea” de las entrevistas agrupadas de la comuna 3 y se

relacionan con el primer esquema base de códigos. De forma paralela y correlacional se conceptualizan generalidades y particularidades originarias de las entrevistas y se conforma así una segunda base de datos específica de categorías y subcategorías. Este es el sistema de codificación clave para la lectura en las otras dos comunas. Utilización de diagramas visuales en las relaciones próximas entre texto-subcategorías-códigos.

4. Se importan códigos y subcategorías guías, a través de los cuales se pretende ir segmentando los datos de las entrevistas correspondientes a las comunas 8 y 13. Las entrevistas de las dos comunas son leídas “línea por línea” y categorizadas a la luz de la segunda base de datos específica, a su vez se crean otros códigos que solo recojan particularidades de la comuna y permitan establecer comparaciones entre ellas.
5. Por último se crea una base de datos consolidada de categorías y subcategorías que fueron implementadas en las cuatro unidades hermenéuticas.

Los resultados consolidados de esta sistematización tienen que ver con lo siguiente:

- Una base de datos que contiene los archivos fuente, es decir, una presentación total de las entrevistas, la agrupación de las mismas por comuna y la ficha técnica del proyecto. Además, las respectivas presentaciones de las unidades hermenéuticas trabajadas por proyecto y comunas y un informe sobre el trabajo metodológico realizado.
- Un sistema de codificación agrupado según proyecto o comuna, dividido en categorías y subcategorías implementadas para la codificación de entrevistas.
- Codificación-categorización, en unidades hermenéuticas, de toda la información y los datos suministrados a partir del proyecto y las entrevistas. Respectivamente son 4 unidades hermenéuticas, 3 de comuna y 1 de proyecto.
- Esquemas, diagramas visuales y redes vinculantes, que establecen las relaciones directas entre los datos y los conceptos.

Mapa 1. Epicentro del conflicto en Urabá y la costa Atlántica



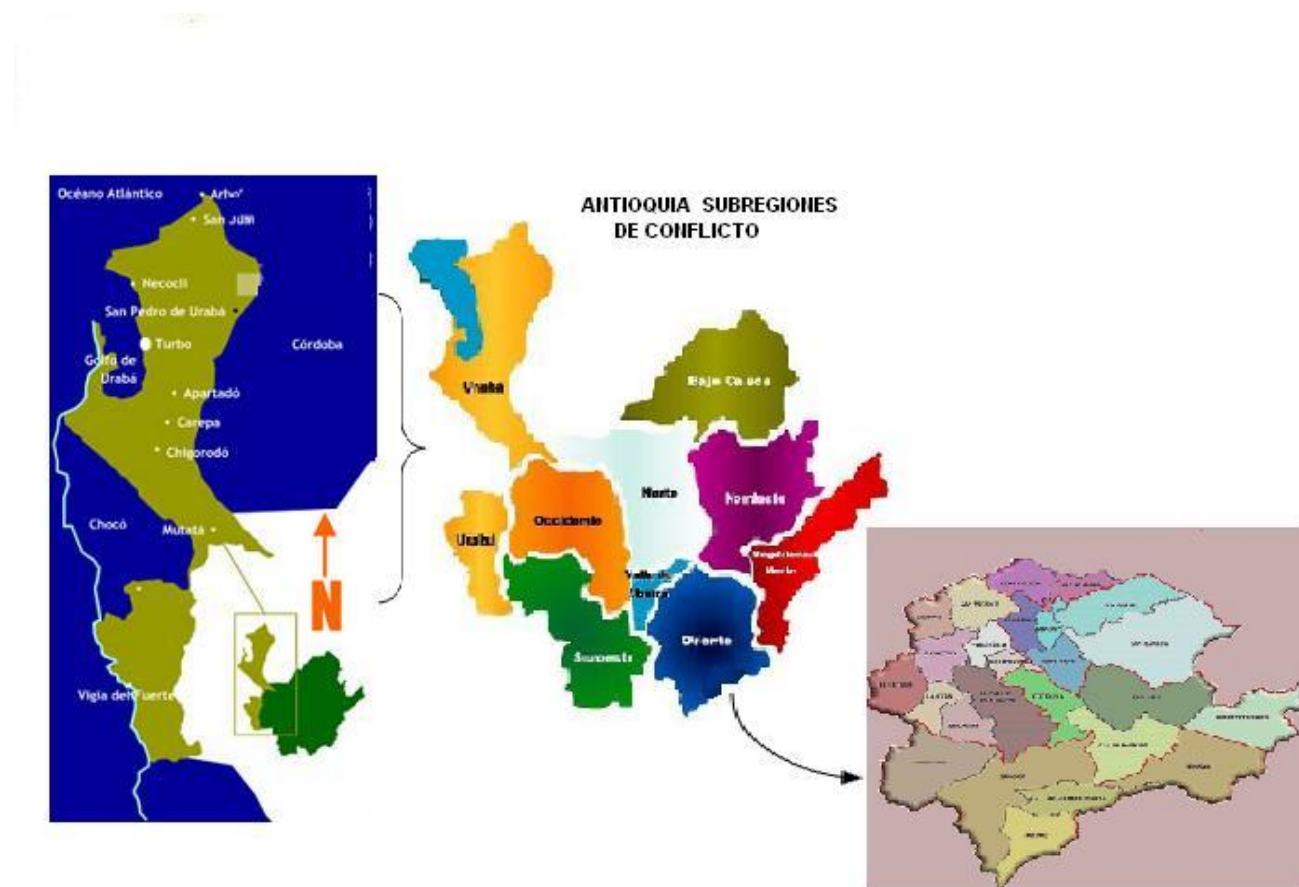
Fuente: <http://es.wikipedia.org/wiki/Archivo:Regi%C3%B3nCaribe>

Mapa 2. Sitios de fumigaciones y desplazamiento: Caquetá, Meta, Putumayo, Arauca, Tolima y Huila



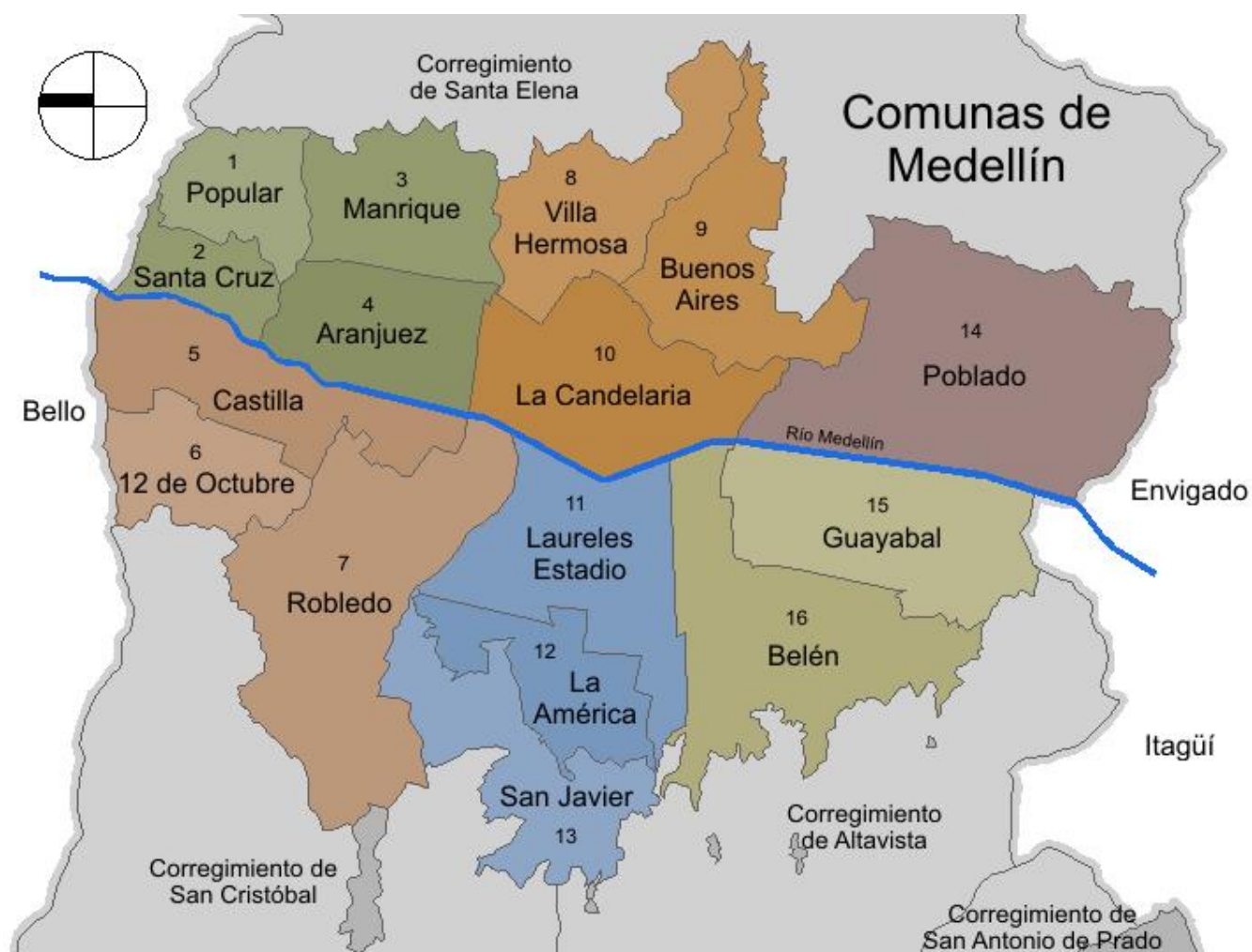
Fuente:[http://upload.wikidia.org/commons/7/7b/colombia\\_spanish.png](http://upload.wikidia.org/commons/7/7b/colombia_spanish.png)

Mapa 3. Ubicación geográfica de Urabá y el Oriente antioqueño



Fuente: [http://cotelantioquiachoco.org/sitioantioquia/zonas\\_ant.php](http://cotelantioquiachoco.org/sitioantioquia/zonas_ant.php)

Mapa 4. División administrativa de la ciudad de Medellín y sus comunas



Fuente: [http://www.medellín.gov.co/alcaldia/jsp/modulos/V\\_medellín/obj/img/comunas](http://www.medellín.gov.co/alcaldia/jsp/modulos/V_medellín/obj/img/comunas)

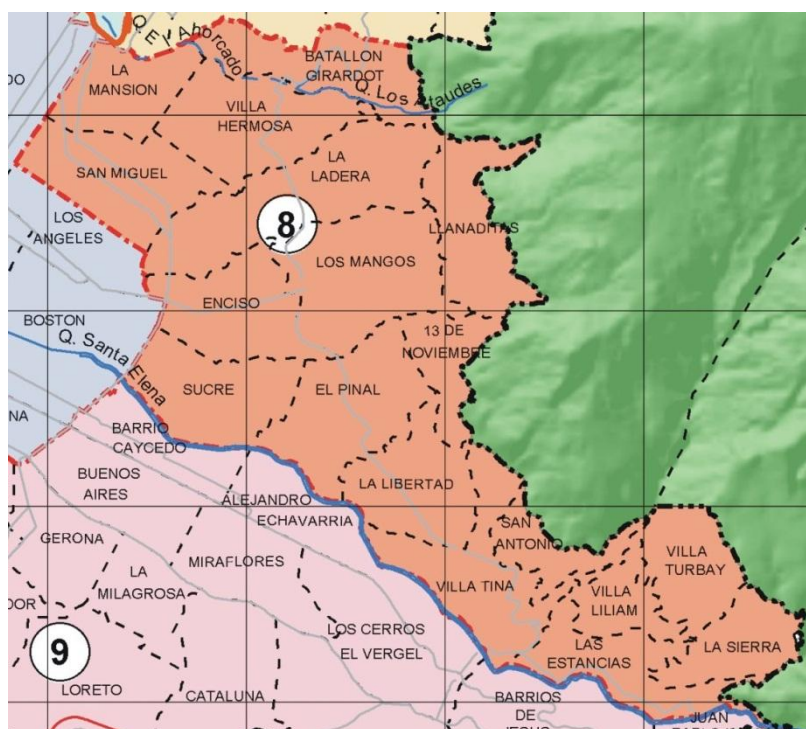
Mapa 5. Comuna 3



Fuente: [http://www.medellin.gov.co/alcaldia/jsp/modulos/V\\_medellin/obj/img/comunas](http://www.medellin.gov.co/alcaldia/jsp/modulos/V_medellin/obj/img/comunas)



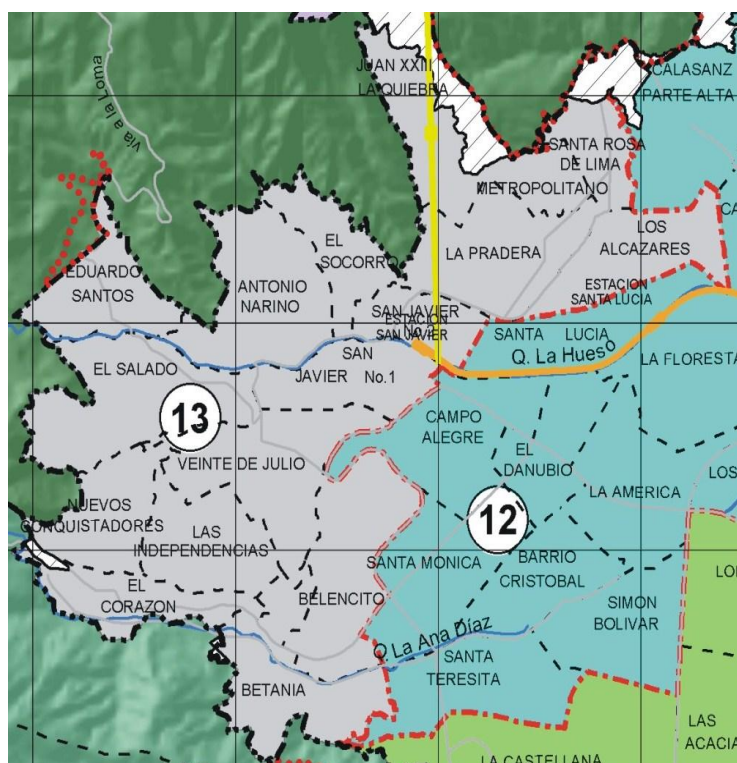
Mapa 6. Comuna 8



Fuente: [http://www.medellín.gov.co/alcaldía/jsp/modulos/V\\_medellín/obj/img/comunas](http://www.medellín.gov.co/alcaldía/jsp/modulos/V_medellín/obj/img/comunas)



Mapa 7. Comuna 13



Fuente: [http://www.medellin.gov.co/alcaldia/jsp/modulos/v\\_medellin/obj/img/comunas](http://www.medellin.gov.co/alcaldia/jsp/modulos/v_medellin/obj/img/comunas)